

EL PROBLEMA DE LA DROGA Y EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS ESPAÑOL

CARLOS LOPEZ RIAÑO

Delegado del Gobierno para el PNSD

1. INTRODUCCION

La problemática de la droga se manifiesta como un fenómeno que la sociedad percibe como aquel que precisa con mayor urgencia de respuestas inmediatas por parte de todas las Instituciones Públicas; baste señalar que los ciudadanos la valoran en el segundo lugar de sus preocupaciones, después del paro.

La magnitud del problema exige, a su vez, de una estrategia global en este campo que debe servir para controlar y prevenir el consumo de sustancias que dañan tanto la salud individual como colectiva, provocando situaciones de marginación social que deterioran la seguridad ciudadana y vulneran la autonomía del individuo afectado.

Resulta imprescindible aunar en un solo impulso todos los esfuerzos, tanto de las autoridades directamente responsables, de las diversas administraciones y de la propia sociedad civil para erradicar de nuestra sociedad la lacra de la droga.

Para la realización de este esfuerzo unitario se ha de contar con dos premisas: cooperación y colaboración, entre las distintas Administraciones ya que esta es la única forma posible que permite elaborar una política coherente para racionalizar un conjunto de programas que sirvan para afrontar la problemática de la droga.

Sin embargo, nada se haría con eficacia si no se redoblan los esfuerzos para la prevención del tráfico de drogas. Por ello, una de las tareas prioritarias de la Delegación del Gobierno para el PNSD debe ser la coordinación de las distintas fuerzas que actúan en este ámbito, desde la

Policía y la Guardia Civil hasta los funcionarios de aduanas.

Para realizar esta coordinación son necesarios unos sistemas de información que permitan también el seguimiento y la priorización de los problemas, análisis de resultados y evaluación de las acciones a realizar.

Asimismo, en lo que respecta a la evaluación de la información y coordinación de la misma, se han establecido relaciones entre los diferentes Cuerpos de Seguridad, el Servicio Central de Estupefacientes del Cuerpo Nacional de Policía, la Jefatura del Servicio Fiscal de la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera dependiente de la Agencia Estatal Tributaria, la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas a través de la Unidad de Policía Judicial adscrita a la misma especializada en blanqueo de capitales, el CESID, el Servicio de Coordinación de Seguridad de la Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias y los Servicios de Información de otros países, e incluso con el Grupo de Asesoramiento y Asistencia de operaciones de lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales.

El Plan Nacional sobre Drogas (PNSD), elaborado justamente hace ahora 10 años, señalaba acertadamente, al referirse a la prevención, que: "Resulta obvio señalar que la prevención no puede reducirse ni aun consistir principalmente en acciones de educación y mentalización, siendo necesaria la intervención en la reducción de la oferta". Consecuentemente éste sigue siendo el fundamento de la importante labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en este área de control de la oferta.

Por ello la intensificación de los programas de prevención del tráfico ilícito, actuando tanto en el origen y en las causas como en las consecuencias del narcotráfico que culmina en el blanqueo de sus beneficios, es una tarea esencial.

No obstante, en lo que afecta a esta delincuencia del narcotráfico y el blanqueo de capitales, requiere completar las medidas actuales en base a las demandas detectadas en la sociedad española, la jurisprudencia existente, y las tendencias expresadas por la legislación internacional.

En consecuencia, continuar con la realización de los objetivos previstos y con las modificaciones normativas que introduzcan elementos nuevos en nuestras leyes procesales, para optimizar los resultados en la persecución del crimen organizado y en el blanqueo de capitales relacionado con éste, es esencial objetivo a cubrir.

Pero junto a todo ello la participación de la sociedad resulta no sólo necesario sino imprescindible, por cuanto sin la implicación de todos estos objetivos serían inalcanzables.

2. PROBLEMÁTICA DE LA DROGA EN ESPAÑA

Butros Ghali, siendo Secretario General de la ONU, realizó unas declaraciones en 1993, con motivo del Día Internacional de la Lucha contra las Drogas, que sitúan este problema en su adecuada dimensión mundial:

"En la época de la postguerra fría —dice Ghali— la comunidad internacional se enfrenta a nuevos y difíciles retos en favor de la paz y la seguridad. Ninguno es más engañoso o está más lejos de ser alcanzado que el reto de la producción ilícita de drogas, su tráfico y consumo. A duras penas se encuentra un país, un grupo étnico o una comunidad que haya quedado libre de sus efectos."

Dentro de este contexto, ¿cuál es la situación de nuestro país?

El problema, aun siendo de dimensiones internacionales, tiene, como es lógico, en cada país unas características concretas: En efecto, las características del narcotráfico en España pueden resumirse de la siguiente forma:

España es un país de consumo pero también de tránsito, especialmente para las organizaciones que trafican con hachís y, en menor medida, cocaína, con destino al resto de países europeos.

Por un lado, nuestra situación geográfica como puente obligado entre Marruecos, país productor de cannabis, y por otro, Europa y los vínculos culturales y económicos de España con Iberoamérica, hace que las organizaciones que trafican con cocaína utilicen nuestro país como vía de introducción de estas drogas en los países europeos.

A su vez, con respecto a la heroína y drogas de síntesis, nuestro país es un punto de destino para el consumo.

Por otro lado, en cuanto a la lucha contra el tráfico, en los últimos años, según datos facilitados por Interpol, España ha sido el país de la Comunidad Europea donde se ha decomisado mayor cantidad de hachís y cocaína y se encuentra entre los cuatro primeros, y el cuarto en cuanto a aprehensiones de heroína, lo que prueba, al menos, la eficacia de esta forma de prevención.

2.1. SITUACIÓN DEL TRAFICO DE DROGAS

Veamos a continuación qué sucede con cada tipo de droga en lo que al tráfico se refiere.

1. Tráfico de heroína

Los cultivos de opio del "Triángulo del Oro" y del "Creciente Dorado" son las zonas más importantes de producción de heroína del mundo.

El tráfico de esta droga en Europa está, desde hace años, controlado por grupos u organizaciones turcas y libanesas. La heroína es transportada desde el Próximo y Medio Oriente hasta Centroeuropa, fundamentalmente a través de la denominada "Ruta de los Balcanes" y posteriormente se reparte hacia todos los rincones de la Europa Comunitaria. Nuestro país es uno de los que debe soportar esta distribución como país de destino, no de tránsito.

La heroína se introduce principalmente vía terrestre por Irún o La Junquera, o vía aérea por los aeropuertos de Madrid, Barcelona y Málaga.

La cantidad de heroína decomisada en España hasta 1990 mostró un considerable ascenso y durante los siguientes años se ha invertido esta tendencia.

2. Tráfico de cocaína

Los centros de producción de cocaína radican en Perú, Colombia y Bolivia. Dos son las organizaciones responsables de la casi totalidad del tráfico de esta droga a nivel mundial: los cárteles colombianos de Medellín y de Cali.

De las circunstancias que han influido en la introducción de esta droga en España, se pueden destacar las siguientes: la existencia de lazos históricos, culturales y lingüísticos con Sudamérica; la saturación del mercado norteamericano, etc.

La cocaína se introduce en España para su posterior distribución a su destino final en Centroeuropa, aun cuando parte de la misma se desvía para el consumo interior. Las principales vías son:

- Por vía aérea, los aeropuertos de Madrid, Barcelona, Tenerife y Las Palmas.
- Por vía marítima, a través del noroeste peninsular.
- Por vía marítima, mediante la utilización de los canales propios de las rutas de hachís, atravesando el Estrecho de Gibraltar

en lanchas rápidas, o bien en pequeñas embarcaciones que hacen escala en Cabo Verde, las Islas Canarias o en puertos de la costa oeste africana.

La cantidad de cocaína intervenida en nuestro país muestra una tendencia ascendente hasta 1991 y una cierta estabilización a partir de dicho año, debido, en parte, a una mayor eficacia policial.

3 Tráfico de hachís

Los principales productores de hachís son Marruecos y Libano, países que prácticamente tienen copado el mercado en Europa.

España es país de tránsito de esta sustancia y los Países Bajos actúan como centros de distribución de esta sustancia al resto de Europa.

El hecho de que Marruecos sea país productor de esta droga convierte a España, por su proximidad geográfica, en paso obligado del hachís con destino al resto de Europa.

El método de transporte más usual que utilizan las redes de narcotraficantes para introducir el hachís en España y su posterior distribución a Europa es por vía marítima, que, por otra parte, es el método clásico de enlace entre España y Marruecos.

El tráfico de esta sustancia se realiza aprovechando las líneas regulares entre los puertos de Ceuta, Melilla y Tánger con Algeciras, Tarifa, Cádiz, Málaga, etc.

La tradicional ruta de contrabando de tabaco realizado entre zonas próximas al Estrecho de Gibraltar y que se efectuaban normalmente en pequeñas embarcaciones de motor han sido adecuadas para este tráfico, utilizando modernas embarcaciones tipo "zodiac", con potentes motores que desembarcan en las playas de Cádiz y Málaga, utilizando las aguas de Gibraltar para protegerse del control de las Fuerzas de Seguridad del Estado.

La cantidad de hachís decomisada en España ha aumentado de forma considerable desde 1980, sin que hasta 1993 se haya invertido esta tendencia alcista.

4. Tráfico de drogas de diseño y psicotrópicos

Las drogas de síntesis se fabrican en los países industrializados de Europa y Norteamérica, donde se encuentra la industria química y farmacéutica más importante del mundo.

El tráfico ilícito de estas sustancias tiene una doble procedencia:

- Desvío del circuito legal, mediante robos y atracos a farmacias, centros médicos y laboratorios, así como la sustracción y falsificación de recetas.
- Laboratorios clandestinos. A España llegan principalmente de los instalados en Holanda, Gran Bretaña y Polonia.

En todo el mundo se registró durante 1992 y 1993 un fuerte incremento del consumo de estas drogas sintéticas. Además de los estimulantes, ha aumentado nuevamente el consumo de alucinógenos, LSD y de MDMA ("éxtasis").

En España la fuerte tendencia de aumento de estas sustancias parece preocupante, ya que en 1993 y 1994 se dispararon las cifras relativas a las cantidades de MDMA (éxtasis) decomisada, 274.423 y 306.501 pastillas respectivamente. Hasta entonces el año en que mayor cantidad de "éxtasis" se había decomisado había sido 1992, en que se intervinieron 45.352 pastillas.

5. El producto del tráfico y su blanqueo

Las iniciativas legales de los países de la Europa occidental se van introduciendo en sus legislaciones respectivas para cumplir una serie de acuerdos multinacionales previos sobre blanqueo de capitales como la Convención de Viena de las Naciones Unidas de 1988, la normativa comunitaria o las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI).

España, en cumplimiento a las obligaciones dimanantes del derecho comunitario establecidas en la Directiva 91/308/CEE, promulgó la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, de determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, que trata de obstaculizar las vías a través de las cuales se canaliza la entrada de fondos de origen ilícito, fundamentalmente procedentes del tráfico de drogas, en el sistema financiero.

2.2. CONSUMO DE DROGAS Y PROBLEMAS DERIVADOS

Como señala la última Memoria anual del Plan Nacional sobre Drogas, la situación anual y las tendencias recientes de los consumos de drogas, de los problemas asociados y de las respuestas desarrolladas para hacer frente a los mismos, permiten hacer diversas consideraciones.

1. Tendencias y clases de consumos

Se considera que España es el tercer consumidor de alcohol puro por habitante de Europa. Según la encuesta realizada por la DGPNSD

en 1993, un 53,4 por 100 de los españoles mayores de 16 años ha consumido bebidas alcohólicas alguna vez durante el mes anterior a la entrevista, un 41,2 por 100 la última semana y un 15,3 por 100 cuatro veces o más durante la última semana.

Los derivados de la cannabis (fundamentalmente el hachis) siguen siendo las drogas ilegales de consumo más extendido, aunque continúa reforzándose la creencia de que en la última década ha descendido su consumo.

El consumo de heroína es inferior al de cocaína, disminuyendo, como en el resto de Europa, la práctica de administración por vía parenteral, aumentando la vía de inhalar o fumar la droga.

Las cifras sobre consumo de heroína procedentes de las encuestas no son plenamente fiables. Utilizando otros métodos se han realizado estimaciones de la prevalencia de uso problemático de heroína en algunas áreas del Estado. Así, se han obtenido cifras de 0,38/0,44 por 100 en Barcelona (1989) y 0,24 por 100 en Navarra (1990).

Según diversos estudios, la tasa de consumo de cocaína en España ha sido siempre bastante superior a la de heroína y continúa siéndolo.

Es muy probable que haya aumentado el consumo de cocaína entre la población general. Esta hipótesis deriva de la evolución del número de personas con problemas de cocaína atendidos en servicios sanitarios y sociales, porque las encuestas domiciliarias o escolares continúan siendo poco concluyentes a este respecto.

El hachis sigue siendo la droga de consumo más extendido, aunque continúa reforzándose la creencia de que éste ha descendido en la última década.

La relevancia que últimamente han tenido las denominadas "rutas del bakalao" y otras de similares características, donde en ocasiones se consumen drogas estimulantes como el "speed" o el "éxtasis", en torno a discotecas o carpas móviles, situadas en las citadas rutas, hizo que la extinta Secretaría de Estado para la Seguridad adoptara una instrucción sobre actuaciones policiales en relación a estas nuevas formas de consumo y tráfico de drogas, con la finalidad de atajar este fenómeno y preservar el interés general preferentemente de la juventud.

El consumo de crack parece estar poco extendido. Sin embargo, se ha detectado un cierto consumo entre algunos grupos de consumidores de heroína y existe el riesgo de que la tendencia actual a fumar la heroína se acompañe de un aumento del consumo de crack.

Se reafirman las evidencias que sugieren que la prevalencia del uso problemático de opiáceos está estabilizándose o descendiendo.

En algunos ambientes festivos se consumen drogas de diseño parecidas a las anfetaminas, como el MDMA o **éxtasis**.

El consumo legal de psicofármacos mantiene las tendencias de los últimos años.

2. Patrones de consumo

Actualmente las vías preferentes de administración de la heroína son la inhalada —bien fumando la heroína, bien calentándola en papel de aluminio e inhalando los vapores, lo que se conoce como **fumar chinos**— y la inyectada. Entre los tratados por abuso o dependencia de heroína la vía inhalada predomina entre los tratados por primera vez, y la inyectada entre los tratados previamente.

Sigue disminuyendo muy rápidamente la práctica de inyectarse y aumentando la práctica de fumar o inhalar la droga. La proporción de tratados por primera vez cuya vía de administración más frecuente es parenteral ha seguido descendiendo desde un 50,3 por 100 en 1991 hasta un 37,8 por 100 en 1993. Este descenso se ha producido en toda España, aunque con un ritmo desigual. A pesar de estos cambios, una proporción importante de los consumidores de heroína de la franja noreste sigue manteniendo la inyección como vía preferente de consumo, mientras en el suroeste y en Canarias esta práctica comienza a ser minoritaria entre los nuevos consumidores.

El nivel de consumo de otras drogas entre los consumidores de heroína es muy elevado, sobre todo alcohol, tabaco, cannabis, cocaína (a menudo mezclada con heroína) y benzodiazepinas.

3. Perfil de los consumidores

El uso de heroína parece concentrarse entre personas de 20-34 años, con bajo nivel educativo, desempleadas, con carencias sociales y residentes en las ciudades. Este perfil deriva de los estudios antropológicos y del estudio de los consumidores atendidos por los servicios sociales y sanitarios. Algunos estudios han detectado importantes diferencias en el nivel de consumo dentro de la misma ciudad. Aproximadamente cuatro de cada cinco consumidores de opiáceos son varones, y se aprecia una ligera tendencia al aumento de la proporción de los mismos.

Sigue existiendo una tendencia al envejecimiento progresivo de los consumidores de

heroína en los tres indicadores del SEIT (tratamientos, urgencias y mortalidad). Desde 1991 la edad media de los consumidores atendidos en urgencias supera la de los admitidos a tratamiento, seguramente debido a que en los servicios de urgencias ha aumentado la proporción de patologías ligadas a la infección por el VIH sobre el total de problemas urgentes relacionados con el consumo de drogas. Se aprecia también una lenta tendencia al aumento de la edad media de primer consumo.

El estudio de 1993 sobre consumidores de heroína o cocaína que no están en tratamiento muestra que los consumidores de cocaína que no usan heroína tienen un nivel de estudios y una tasa de empleo muy superior a los consumidores de heroína o de heroína + cocaína.

4. Consecuencias sanitarias y sociales del consumo

En España, como en el resto de los países desarrollados, el consumo de alcohol constituye un enorme problema de salud pública. Actualmente en España la cirrosis hepática —relacionada la mayor parte de las veces con el consumo de alcohol— constituye la quinta causa de mortalidad prematura en las mujeres y la cuarta en los varones. Un estudio reciente ha estimado que un 17 por 100 de todos los accidentes laborales que ocurren en España son atribuibles al consumo de alcohol. Las tasas de mortalidad por enfermedades relacionadas con el alcohol, ajustadas por edad, han experimentado, entre 1980 y 1989, un ligero descenso, tanto entre los hombres como entre las mujeres.

Como dato positivo de todo lo anterior debe señalarse que continúa descendiendo por segundo año consecutivo el número de fallecidos por reacción aguda a opiáceos o cocaína en las grandes ciudades, pasando de 556 fallecidos en 1992 a 442 en 1993.

Y como dato negativo es que se mantiene el ritmo de crecimiento (incremento anual) del número de casos de SIDA relacionados con el consumo de drogas diagnosticados anualmente que se inició a partir de 1988, la curva ha continuado ascendiendo aunque en menor proporción, bien en el contexto europeo España ocupa el primer lugar en cuanto a la tasa acumulada de casos de SIDA relacionados con el consumo de drogas, seguida de Italia, Suiza y Francia. También es el primer país de Europa en cuanto número absoluto de casos de SIDA en consumidores de drogas. Es muy probable que las muertes por SIDA relacionado con el consumo de drogas sean ya bastante más

númerosas que la muerte por reacción aguda a drogas.

3. LA LUCHA CONTRA LA DROGA: LA PREVENCIÓN Y LA REPRESIÓN

3.1. LA PREVENCIÓN: REDUCCIÓN DE LA OFERTA Y DE LA DEMANDA

Tal como señala el PNSD ya citado, la prevención no puede reducirse, ni aun consistir principalmente, en acciones de educación y mentalización, siendo necesaria la intervención en la reducción de la oferta, en los modos de vida y en las actitudes ideológicas vigentes en torno a la droga.

Por esta razón, se incluye en la reducción de la oferta, como una forma específica de prevención, el desarrollo de la acción represiva a todos los niveles.

De esta suerte el PNSD señala como acciones concretas para la reducción de la oferta la configuración e institucionalización de la Fiscalía Especial y el aumento de la eficacia de la acción policial mediante la adecuación de sus dotaciones y la mejora de la coordinación y cooperación con otras administraciones, tanto Autonómicas como Locales.

Para realizar esta coordinación son necesarios unos sistemas de información que permiten también el seguimiento y la priorización de los problemas, análisis de resultados y evaluación de las acciones a realizar.

En cuanto a la reducción de la demanda los objetivos son los siguientes:

1. El impulso y desarrollo de una política coherente y coordinada en la que participe la opinión pública, las autoridades y el conjunto de la sociedad civil, con el fin de frenar y reducir el consumo de drogas.
2. El reducir la disponibilidad de las drogas y aumentar el rechazo.
3. Una política integral de educación para la salud y el bienestar, teniendo siempre en cuenta los factores de incidencia en la drogodependencia como la droga disponible, el modelo social progresivamente consumista, las dificultades de realizar ofertas sugestivas a las poblaciones más jóvenes, etc.
4. Aplicar programas de educación, información, mentalización y de múltiples actividades que alejan al joven del mundo de la droga.

5. Especialmente, con objeto de reducir la demanda, se desarrollan programas preventivos diversos como:

- Actuaciones preventivas dirigidas a la población escolar, con la acción coordinada del Ministerio de Educación y Ciencia, de las Comunidades Autónomas y de algunos municipios y organizaciones no gubernamentales.
- Prevención comunitaria, con implicación de las organizaciones sociales y de administraciones locales, promoviendo acciones de mentalización y prevención, con intervenciones de todo tipo, conferencias, talleres, actividades de ocio, deporte, etc.
- Prevención en ámbitos especiales (centros penitenciarios, población militarizada, grupos de grave riesgo, etcétera.)
- Prevención en los ámbitos laborales, con implicación de los agentes sociales intervinientes en los mismos. A través de la firma de un Convenio con la CEOE, CCOO y UGT, la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas pudo constituir la Comisión Nacional para la Prevención de Problemas de Drogas en el medio laboral.
- Desarrollo de campañas institucionales de información y sensibilización, destinadas a la opinión pública, y con claros objetivos preventivos.

Todos estos programas se realizan o impulsan por las CCAA en ejercicio de sus competencias.

3.2. COOPERACION INTERNACIONAL

Ya hemos señalado que, al tratarse de un problema mundial, la cooperación de todos los países es vital. Veamos, a continuación, las estructuras organizativas a nivel internacional.

3.2.1. Organizaciones Internacionales que intervienen en la lucha contra el narcotráfico

1. UNION EUROPEA

a) *Grupo Pompidou del Consejo de Europa.*

Fue creado en 1971 e incorporado al Consejo de Europa de 1980. Comprende 25 Estados miembros y se reúne dos veces al año en Estrasburgo. Cada Estado está representado por un delegado permanente. Los países de

Europa central y oriental son lugares de acción específica para la ayuda del grupo Pompidou.

b) *Oficina Europea de Policía. EUROPOL.*

El objetivo de Europol consiste en mejorar, en el marco de la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea, de conformidad con el apartado 9 del artículo K.1 del TUE, la eficacia de los servicios competentes de los Estados miembros con vistas a la prevención y represión de la delincuencia relacionada con los estupefacientes y las demás formas graves de la delincuencia internacional que afecten a dos o más Estados miembros, de forma que, habida cuenta de la envergadura, gravedad y consecuencias de los hechos punibles, así como de la existencia de indicios concretos que pueden demostrar que se ejercen en el marco de una estructura criminal organizada, se requiera una actuación común de los Estados miembros de la UE.

c) *Observatorio Europeo de la Droga y de las Toxicomanías (OEDT).*

Es una agencia de derecho comunitario, dotada con un presupuesto inicial de ± 5 millones de ecus en forma de subvención comunitaria, basada en una red interactiva de centros nacionales de información sobre las drogas denominada REITOX. Tiene su sede en Lisboa y su importancia estratégica va a tener una gran incidencia.

d) *Grupo de Trabajo DROGAS Y DELINCUENCIA ORGANIZADA.*

Foro de expertos en el ámbito de drogas y delincuencia organizada, que se integra en el Comité Directivo II del Comité de Coordinación K.4 de la Unión Europea.

2. LAS NACIONES UNIDAS

a) *Comisión de Estupefacientes.*

Creada en 1946 como una de las seis comisiones del Consejo Económico y Social. Es el órgano normativo central del sistema de las Naciones Unidas para tratar a fondo todas las cuestiones relacionadas con la fiscalización del uso indebido de drogas. Asiste al Consejo Económico y Social en la supervisión de la aplicación de lo dispuesto en convenciones y acuerdos internacionales relativos a drogas, considerando cualquier modificación a realizar en el sistema de fiscalización. Cuenta con dos

órganos auxiliares que coordinan la aplicación de las normas sobre estupefacientes en un marco regional: la **Subcomisión sobre tráfico ilícito de drogas y asuntos conexos en el cercano Oriente y el Oriente Medio**, y las reuniones regionales de los Jefes de los organismos nacionales de represión del uso indebido de estupefacientes, **Honlea, de Asia y el Pacífico, Africa, América Latina y el Caribe, y Europa**, las cuales constituyen un foro de discusión acerca de la situación global del problema de las drogas en el marco geográfico de su competencia.

b) *Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. PNUFID.*

Fue establecido en 1991, de conformidad con la Resolución 45/179 de la Asamblea General de la ONU de 21 de diciembre de 1990. Por medio de esa resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que estableciera un programa único que integrase en él por completo las estructuras y funciones de las anteriores dependencias de las Naciones Unidas para la fiscalización y el uso indebido de drogas, esto es, la División de Estupefacientes, el Fondo de Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (FNUFUID) y la Secretaría de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Se ha confiado al PNUFID, cuya sede está en Viena, **la responsabilidad exclusiva de coordinar y dotar de dirección efectiva a todas las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de la fiscalización de drogas.**

c) *Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. JIFE.*

Fue creada por la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 para limitar el cultivo, la producción, fabricación y el uso de estupefacientes, asegurando, al mismo tiempo, su disponibilidad para fines médicos o científicos.

Sus informes anuales son un barómetro básico en esta materia y que en lo relativo a España reproducimos al final.

3. OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES

a) *Organización Internacional de Policía Criminal. INTERPOL.*

La INTERPOL recolecta y difunde información relativa a personas requisitorias o desaparecidas, actividades criminales, organizaciones delictivas, objetos robados e identificaciones

físicas. Asimismo, recoge, procesa y difunde, también, toda la información sobre operaciones realizadas y datos estadísticos en materia de drogas, y lleva a cabo, basándose en tal información, estudios relacionados con los lugares de producción de estupefacientes, rutas de distribución y países con mayor incidencia, facilitando así datos puntuales esenciales para la lucha internacional contra el narcotráfico.

b) *Grupo de Acción Financiera Internacional.*

El Grupo de Acción Financiera es el Grupo intergubernamental de cooperación en materia de blanqueo de dinero adscrito a la OCDE.

Forman parte del mismo todos los países de la OCDE y como observadores Hong-Kong y Singapur.

c) *Grupo de Dublín.*

Creado por iniciativa del CELAD en 1990 bajo presidencia irlandesa, reúne a los quince Estados de la Unión Europea, Estados Unidos, Japón, Canadá, Noruega, Suecia, la Comisión Europea, el PNUFID y Australia. Constituye un grupo informal consultivo para el análisis de la cooperación sobre drogas en todas las regiones del mundo.

Como resultado de todo ello, y en lo que a España se refiere, es conveniente recoger a modo de balance el informe de las Naciones Unidas a través de su cualificado organismo como es la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, "JIFE", correspondiente al último año, 1994.

4. INFORME DE LA JIFE

España ha pasado, en términos generales muy favorablemente, las evaluaciones internacionales derivadas de los compromisos de cooperación; muy concretamente, la evaluación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de Naciones Unidas (JIFE) y del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre medidas de control de blanqueo (GAFI) que han resaltado en un reciente informe la buena actuación del Gobierno español.

Por ello, no es ocioso recordar qué dicen las Naciones Unidas sobre el Plan.

Veamos, después de la visita a España en febrero de 1994 de una misión de la JIFE, ésta emitió el siguiente informe en lo que respecta a nuestro país:

- a) "El Gobierno español reaccionó en forma oportuna ante la amenaza del tráfico ilícito

y uso indebido de drogas, estableciendo, ya en 1985, una estrategia coordinada y amplia en esta esfera y asegurando los fondos necesarios para sus actividades.

- b) En España, además de los programas educativos y de las campañas en los medios de difusión, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, ofrecen una amplia serie de medios y servicios de rehabilitación y tratamiento de toxicómanos. Disposiciones recientemente promulgadas conceden más importancia a las actividades antidroga a nivel de la calle encaminadas a impedir el uso indebido de drogas en los lugares públicos. Las sanciones administrativas (por ejemplo, multas) se utilizan amplia y eficazmente, para impedir el uso indebido. La Junta seguirá manteniendo su diálogo con el Gobierno. Los programas y las estructuras para la reducción de la demanda y de la oferta ilícitas de drogas parecen estar bastante equilibradas y bien coordinadas.
- c) En España, los indicios más alentadores con respecto a la lucha contra el uso indebido de drogas son la disminución del número de muertes relacionadas con el consumo de éstas, la disminución del número de jóvenes heroínómanos y una continua reducción del número de heroínómanos que se administran la droga por vía intravenosa. Sin embargo, al igual que en otros países europeos, el uso indebido de cocaína y de anfetaminas va en aumento. Estudios más sistemáticos y regulares de la situación del uso indebido de drogas permitirán al Gobierno evaluar las tendencias del consumo de drogas y la eficacia de las medidas de represión.
- d) La legislación sobre blanqueo de dinero adoptada en España en diciembre de 1993 prevé penas administrativas para las instituciones financieras y de otro tipo que no cumplan con el sistema de vigilancia y de presentación de informes sobre transacciones monetarias."

4. EL MODELO ESPAÑOL

4.1. EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS

Desde hace años, el problema de las drogas en nuestro país se viene afrontando en todas las dimensiones que aquél genere, es decir,

se ha acometido decididamente la lucha contra la oferta y la demanda, dentro de una concepción global de la situación planteada. Ello fue el resultado de la convicción de que requiere soluciones totales, no parciales. Tan importante es la lucha contra el tráfico ilícito, como el establecimiento de medidas y mecanismos necesarios para conseguir una disminución de la demanda y lograr una asistencia y rehabilitación adecuadas.

Una política general en este campo contribuirá a frenar y reducir el consumo de sustancias que dañan la salud individual y colectiva, provocan procesos de marginación social, deterioran la seguridad ciudadana y vulneran la autonomía del individuo.

Sólo un esfuerzo concertado en el que participe la opinión pública, las autoridades responsables, los grupos profesionales e interesados, todo el conjunto de la sociedad civil, sería suficiente para luchar contra el abuso indebido de drogas y mitigar sus consecuencias. Un grado demasiado elevado de institucionalización y profesionalización de la respuesta corre el riesgo de aislar de la sociedad a la que pertenecen a los grupos de población directamente afectados por el problema. Este riesgo, sin duda, será menor en la medida en que se establezca una relación más directa y eficaz de los equipos de salud y bienestar social con la población.

A tal fin, el establecimiento, en el año 1985, del Plan Nacional sobre Drogas vino a cumplir esas necesidades, aunando los esfuerzos de todos (Administración Central, Autonómica, Local y Organizaciones no Gubernamentales).

El Congreso de los Diputados, en sesión de 27 de octubre de 1984, aprobó una moción dirigida a la "elaboración de un plan de prevención contra la droga en que se contemple la reinserción de los drogadictos".

El Consejo de Ministros de 24 de julio de 1985, a propuesta de un Grupo Interministerial de trabajo constituido al efecto, aprobó el **Plan Nacional sobre Drogas** que es el siguiente.

4.2. LA DELEGACION DEL GOBIERNO PARA EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS

1. EVOLUCION

El citado Plan estableció actuaciones que, por incidir en el ámbito de diferentes administraciones públicas, exigía el establecimiento de la correspondiente estructura de coordinación, necesidad a la que se dio respuesta en **Real Decreto 1677/1985, de 11 de septiembre,**

creando la figura del Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo, **con las siguientes funciones:**

- Desarrollar las acciones y propuestas derivadas de los acuerdos del Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas.
- Elaborar las propuestas de programas y actuaciones relativas a la lucha contra el tráfico y consumo de drogas y evaluar las realizadas por diversos Ministerios.
- Ejercer la coordinación y dirección funcional, cuando proceda, de los distintos Departamentos Ministeriales, otros Organismos y Administraciones Públicas en este ámbito.
- Coordinar la asignación de los recursos presupuestarios del Plan Nacional sobre Drogas, y administrar los adscritos a la secretaría del Grupo Interministerial.
- Realizar el estudio, evaluación y seguimiento de las actividades desarrolladas en el ámbito del Plan Nacional.
- Ejercer cuantas otras atribuciones le confiera el Gobierno o el Grupo Interministerial en cumplimiento del Plan Nacional sobre Drogas.

Como órgano de apoyo al Delegado se determinó la existencia de un **Gabinete Técnico** con nivel orgánico de Subdirección General.

El **Real Decreto 175/1991,** de 15 de febrero, reorganizó la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, creando la figura del **Adjunto al Delegado,** con nivel orgánico de Director General.

El **Real Decreto 858/1992,** de 10 de julio, establece la estructura del Ministerio de Sanidad y Consumo, en la que se contempla la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas y la **Dirección General del Plan Nacional sobre Drogas,** dentro de la que se enmarcan **tres Subdirecciones Generales: de Relaciones Institucionales, de Cooperación y Asesoramiento, y de Información, Investigación y Seguimiento.**

Posteriormente, el **Real Decreto 1173/1993,** de 13 de julio, atribuyó al Ministerio de Asuntos Sociales las funciones anteriormente atribuidas al Ministerio de Sanidad y Consumo, a través de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

Por último, el **Real Decreto 2314/1993,** de 29 de diciembre, **ante la relevancia que ha venido adquiriendo el problema de la per-**

secución del tráfico de drogas, junto contra la prevención y rehabilitación, modifica la adscripción ministerial de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, encuadrándola en la estructura del Ministerio del Interior, actualmente de Justicia e Interior.

2. SITUACION ACTUAL

El **Real Decreto 1334/1994**, de 24 de junio, de estructura básica del Ministerio de Justicia e Interior, establece que al Ministerio de Justicia e Interior le corresponde la preparación y ejecución de la política del Gobierno en las siguientes materias:

4. Actualización y ejecución del Plan Nacional sobre Drogas, coordinando las actividades de los distintos Departamentos ministeriales en esta materia y participando en los Organismos internacionales relacionados con la misma.

Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

1. Corresponde al Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas la dirección, el impulso, coordinación general y supervisión del Centro Directivo y de los demás servicios dependientes de la Delegación, bajo la superior dirección del Ministro.

Asimismo le corresponden las siguientes funciones:

- a) Desarrollar las acciones y propuestas derivadas de los Acuerdos del Grupo Interministerial para el PNSD.
- b) Elaborar las propuestas de programas y actuaciones relativas a la lucha contra el tráfico y consumo de drogas y evaluar las realizadas por los diversos Ministerios.
- c) Ejercer, cuando proceda, la coordinación en este ámbito entre los Servicios o Unidades de distintos Departamentos ministeriales; asimismo, en los casos que proceda, por delegación del Ministro podrá coordinar la actuación entre Unidades, o respecto de determinados miembros, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.
- d) Coordinar la asignación de los recursos presupuestarios del PNSD.
- e) Realizar el estudio, evaluación y seguimiento de las actividades realizadas en el ámbito del Plan Nacional.
- f) Participar en las reuniones de los organismos internacionales correspondientes e intervenir en la aplicación de los

acuerdos que se deriven de las mismas y, en especial, de aquellas que se desarrollen en el marco de la cooperación en el seno de la Unión Europea, relativas a la prevención de la toxicomanía y lucha contra el tráfico de drogas, sin perjuicio de la unidad de representación y actuación del Estado en el exterior, atribuida al Ministerio de Asuntos Exteriores.

- g) Ejercer cuantas otras atribuciones le confiera el Gobierno o el Grupo Interministerial en cumplimiento del PNSD.

2. Bajo su dependencia, y con nivel orgánico de Subdirección General, existe un Gabinete, con funciones de apoyo y asistencia directa al Secretario de Estado, elaboración de estudios e informes y cuantas otras le encomiende el titular de la Secretaría de Estado. Su regulación se atenderá a lo dispuesto en el Real Decreto 3775/82, de 22 de diciembre, modificado, por Real Decreto 68/94 de 21 de enero.

3. Asimismo, dependientes del Delegado del Gobierno existen los Gabinetes de Evaluación y Seguimiento y de Análisis y Coordinación, ambos con nivel orgánico de Subdirección General.

Corresponden al **Gabinete de Evaluación y Seguimiento** la misión de asistir al Delegado del Gobierno en la labor de evaluación y seguimiento de las actuaciones coordinadas por éste sobre tráfico de drogas y blanqueo de capitales relacionados con dicho tráfico. Su titular actúa como Secretario del Grupo de Asesoramiento y Asistencia de Operaciones de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales.

Al Gabinete de Análisis y Coordinación le corresponde la función de recibir, analizar y coordinar toda la información relativa al ámbito competencial atribuido al Delegado del Gobierno sobre tráfico de drogas y blanqueo de capitales relacionados con dicho tráfico, así como asumir la coordinación de las investigaciones que se desarrollen dentro de dicho ámbito. Su titular actúa como Secretario del Consejo Superior de Lucha contra el Tráfico de Drogas y Blanqueo de Capitales.

La Orden de 7 de abril de 1994 establece la estructura de los Gabinetes de Evaluación y Seguimiento, y de Análisis y Coordinación de la DGPNSD. En ella se establece:

"PRIMERO: El Gabinete de Evaluación y Seguimiento de la DGPNSD se estructura en los Servicios de Evaluación y de Seguimiento.

Corresponderá al Servicio de Evaluación el desempeño de las funciones de asistencia y apoyo al Delegado del Gobierno en lo relativo al estudio y evaluación de las actuaciones coordinadas por el Delegado en materia de lucha contra el tráfico de drogas y blanqueo de capitales.

Al Servicio de Seguimiento le corresponderá la misión de asistencia al DGPNSD en lo referido al seguimiento de las actuaciones coordinadas por el mismo, en la materia arriba reseñada".

"SEGUNDO: Del Gabinete de Análisis y Coordinación dependerán cuatro Servicios:

- Servicio de Documentación y Estudios.
- Servicio de Asuntos Legales y Relaciones Institucionales.
- Servicio de Relaciones Internacionales.
- Servicio de Coordinación.

Al Servicio de Documentación y Estudios le corresponderá:

- La elaboración de estudios sobre los distintos tipos de drogas y temas relacionados con su tráfico.
- La emisión de informes, para cuya confección podrá acudir a los datos de la Oficina Central Nacional.
- La confección de estadísticas, todo ello en relación a las actuaciones coordinadas por el DGPNSD.

Al Servicio de Asuntos Legales y Relaciones Institucionales le corresponderá:

- La colaboración para el mantenimiento de las relaciones con las Instituciones responsables de la represión del tráfico de drogas y blanqueo de capitales.
- La colaboración para la coordinación de las actuaciones relativas a entregas vigiladas, en el ámbito de las competencias del PNSD.

Al Servicio de Relaciones Internacionales le corresponderá:

- La elaboración de propuestas relativas a acuerdos internacionales en la materia.
- El seguimiento de la ejecución de los mismos dentro del marco señalado por el Real Decreto 2322/93, de 29 de diciembre, sin perjuicio de lo establecido por la Ley 2/86 de 13 de marzo.

Al Servicio de Coordinación le corresponderán:

- Funciones de asistencia y apoyo en lo relativo a la coordinación operativa en las áreas nacional e internacional, respecto a la coordinación de las investigaciones que se inicien y desarrollen dentro del marco competencial del Delegado."

Además de lo anterior, la **Dirección General del Plan Nacional sobre Drogas** continúa realizando las funciones que le son propias, esencialmente en el área de reducción de la demanda (prevención, asistencia al toxicómano y reinserción social de los afectados), con la misma estructura orgánica.

3. OTROS ORGANISMOS

En el ámbito de la Administración Central existe un Grupo Interministerial presidido por el Ministro de Justicia e Interior del que también forman parte otros siete Ministerios, que se encarga de la adopción de medidas y actuaciones para la ejecución del PNSD.

Asimismo, se han creado recientemente diversos órganos de coordinación (entre los que cabe destacar el Consejo Superior de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales) para hacer más efectiva esta tarea. Especialmente, la reestructuración de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (Real Decreto 495/1994 de 17 de marzo) se orienta a mejorar la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en estas cuestiones a través de la creación de Gabinetes especializados.

4.3. ESTRUCTURA DE LA LUCHA CONTRA LA DROGA

Con el fin de estructurar la lucha contra la droga, el **Real Decreto 495/1994**, de 17 de marzo, por el que se modificaba la estructura y funciones de determinados órganos del Ministerio del Interior, creó el **Consejo Superior de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales** y el **Grupo de Asesoramiento y Asistencia en las Operaciones de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales**, que quedaron integrados por las personalidades que se citan a continuación y con las funciones que igualmente se mencionan.

1. *El Consejo Superior de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales.*

El Consejo está integrado por el **Ministro de Justicia e Interior, como Presidente**, responsabilidad que podrá delegar en el Delegado para el Plan Nacional sobre Drogas, y con los **vocales** siguientes: **El Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, los Directores Generales de la Policía y de la Guardia Civil, el Director General de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y el Fiscal General del Estado.** Actúa como **Secretario el Director del Gabinete de Análisis y Coordinación de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.**

Sus funciones son:

- a) El diseño de líneas políticas generales y estrategias en materia de lucha contra el tráfico de drogas y el blanqueo de capitales, así como el establecimiento de prioridades en la represión de estas formas de delincuencia.
 - b) El informe de los asuntos que el Ministerio de Justicia e Interior o el Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas consideren oportuno encomendarle, en relación con las materias enunciadas en el apartado anterior.
2. *El Grupo de Asesoramiento y Asistencia de Operaciones de lucha contra el tráfico de Drogas y el Blanqueo de Dinero.*

Este Grupo está integrado por el **Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, como Presidente**, y con los siguientes **vocales: El Director del Gabinete del Delegado del Gobierno, el Subdirector General de Operaciones de la Dirección General de la Guardia Civil, el Subdirector General Operativo de la Dirección General de la Policía, el Jefe del Servicio de Investigación e Información de la Guardia Civil, el Comisario General de la Policía Judicial y el Jefe de la Unidad Policial adscrita a la Fiscalía del Estado.** Actuará como **Secretario el Director del Gabinete de Análisis y Coordinación de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.**

Su misión será:

El asesoramiento y asistencia al Delegado del Gobierno en el ejercicio de sus competencias y, en especial, de aquellas cuyo desarrollo ha de llevar a cabo a través del Gabinete de Análisis y Coordinación.

Asimismo, se ha confeccionado ya el **Borrador** de modificación del mencionado **Real Decreto 495/1994**, que introduce las siguientes modificaciones:

Sobre el CONSEJO SUPERIOR:

Incluye como vocales a las Secretarías de Estado de Justicia, de Interior y de Asuntos Penitenciarios.

Sobre el GRUPO DE ASESORAMIENTO:

Nueva denominación: **Consejo Ejecutivo de Operaciones de Lucha contra el Tráfico de Drogas y Blanqueo de Capitales.**

Nuevas funciones:

- a) La determinación de los planes concretos de actuación en materia de lucha contra el narcotráfico y la criminalidad organizada.
- b) La colaboración y coordinación de operaciones conjuntas realizadas por los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, así como otros Servicios con competencia en la materia, de lucha contra narcotráfico y la criminalidad organizada.

Nuevos vocales:

El Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial Antidroga, el Director del Gabinete de Análisis y Coordinación de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (antes Secretario del Grupo de Asesoramiento) y el Director del Servicio de Vigilancia Aduanera de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Actuará como secretario el Director del Gabinete de Evaluación y Seguimiento de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

3. *El Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas.*

El Grupo Interministerial se creó por **Real Decreto 1677/85.**

1. El Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas está **integrado en la actualidad por los Ministerios de Sanidad y Consumo, Trabajo y Seguridad Social, Justicia e Interior, Educación y Ciencia, Asuntos Sociales, Asuntos Exteriores, Economía y Hacienda y Presidencia. La Presidencia del mismo corresponde al Ministerio de Justicia e Interior.**

Corresponde al Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas la adopción y, en su caso, la propuesta al Gobierno, de las

medidas y actuaciones relativas a esta materia, cuya competencia corresponde al Estado.

El Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que actuará como Secretario del Grupo Interministerial.

Cada uno de los Ministerios citados tiene un Coordinador interno, así como también el Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

El **Real Decreto 1334/1994** deroga el **Real Decreto 352/89**, dejando en vigor la parte que no se oponga al **Real Decreto 1677/85** que encarga a la Dirección General del Plan Nacional sobre Drogas "preparar e informar los asuntos que hayan de someterse al Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas y velar por la ejecución de los acuerdos del mismo y de los del resto de los órganos colegiados del Plan Nacional sobre Drogas".

4. Conferencia Sectorial.

Con fecha 11 de abril de 1985, y bajo la presidencia del Excmo. señor Ministro de Sanidad y Consumo, se celebró la I Conferencia Sectorial, a la que asistió también el Excmo. señor Ministro de Justicia y representantes de los Ministerios miembros del Grupo de Trabajo Interministerial, así como los Excmos. señores Consejeros —o sus Delegados— de Sanidad, Trabajo y Bienestar Social de las Comunidades Autónomas que a continuación se citan: Navarra, La Rioja, Murcia, Aragón, Asturias, Andalucía, Baleares, Cataluña, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid y Valencia.

5. Comisión Técnica Interautonómica.

En la citada Conferencia Sectorial se acuerda la constitución de una Comisión Técnica Interautonómica encargada de estudiar el Plan y aportar al mismo sus sugerencias, así como de abordar los temas que puedan serle encomendados por la Conferencia Sectorial. A la Comisión Técnica se incorporan representantes municipales en atención al papel significativo de los mismos en un Plan Nacional de estas características, homologándose, en lo que a este punto se refiere, a la situación europea. Para la elaboración del Plan Nacional se han celebrado tres Conferencias Sectoriales y, paralelamente, tres reuniones de la Comisión Técnica Interautonómica, así como dos reuniones con la Federación Española de Municipios. Al mismo tiempo, se han ido desarrollando y adoptando distintas medidas.

De esta forma, las competencias para luchar contra la droga están repartidas entre la Administración Central, la Administración Auto-

nómica y la Administración Local, por lo que solamente una acción coordinada y concurrente deparará la mayor eficacia posible. La Administración Central debe, en consecuencia, ejercer sus propias competencias y ejercerlas dentro de la coordinación general, que es su segunda gran responsabilidad en este Plan.

4.4. ORGANOS ESPECIALIZADOS QUE PARTICIPAN EN LA LUCHA

1. La Audiencia Nacional.

La **Ley Orgánica del Poder Judicial**, en su artículo 65 d), establece que la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional conocerá del:

"Tráfico de drogas o estupefacientes, fraudes alimentarios y de sustancias farmacéuticas o medicinales, siempre que sean cometidos por bandas o grupos organizados y produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas Audiencias."

2. La Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas.

El Plan Nacional sobre Drogas trata de abordar el complejo fenómeno de las drogas desde un enfoque multidisciplinar, estableciendo una política coherente que coordine las distintas instancias competentes en esta materia. Para ello, entre las medidas prioritarias se contempla la institucionalización de la **Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas**, que fue creada por **Ley 5/1988, de 24 de marzo**, incardinándola dentro de la unidad del Ministerio Fiscal y quedando integrada por un Teniente Fiscal y por los fiscales que determine la plantilla. Su sede se establece en Madrid y extenderá sus funciones a todo el territorio nacional.

Sus competencias quedan fijadas en el artículo tercero de esta Ley, que modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, introduciendo un nuevo artículo 18 bis con el siguiente texto:

"1. La *Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas* ejercerá las siguientes funciones:

a) *Intervenir directamente en los procesos penales por delitos relativos al tráfico de drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas cometidos por bandas o grupos organizados, y que produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias y cualesquiera otros que sean competencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y de los Juzgados*

centrales de Instrucción, conforme a los artículos 65.1, d) y e), y 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) *Intervenir directamente en los procedimientos penales por delitos relativos al tráfico de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en los que acuerde el Fiscal General del Estado.*

c) *Coordinar las actuaciones de las distintas Fiscalías en orden a la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas.*

Cuando el número de procedimientos así lo aconseje, el Fiscal General del Estado podrá designar a uno o varios fiscales de las mismas para que actúen en relación directa con dicha Fiscalía Especial. El Fiscal Jefe de esta última tendrá, con respecto a los Fiscales así designados y sólo en el ámbito específico de su competencia, las mismas facultades y deberes que corresponden a los Fiscales Jefes de los demás órganos del Ministerio Fiscal. Los Fiscales así designados deberán informar de los asuntos a que esta Ley se refiere al Fiscal Jefe del órgano en que desempeñen sus funciones.

Por su parte, las Fiscalías de los Tribunales Militares colaborarán con la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas en relación con los hechos cometidos en centros, establecimientos y unidades militares.

d) *Investigar la situación económica y patrimonial, así como las operaciones financieras y mercantiles de toda clase de personas respecto de las que existan indicios de que realizan o participan en actos de tráfico ilegal de drogas o que pertenezcan o auxilien organizaciones que se dedican a dicho tráfico, pudiendo requerir de las Administraciones Públicas, entidades, sociedades y particulares las informaciones que estimen precisas.*

e) *Colaborar con la Autoridad Judicial en el control del tratamiento de los drogodependientes a quienes se haya aplicado la remisión condicional, recibiendo los datos precisos de los centros acreditados que participen en dicho tratamiento.*

f) *Promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales en orden a la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas.*

2. *La Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas podrá impartir a la Policía Judicial las órdenes e instrucciones que considere procedentes para el desempeño de sus funciones."*

Conforme con lo anterior, se nombraron Fiscales Delegados para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas en todas las Comunidades Autónomas y en las provincias de Alicante, Cádiz y Málaga.

A través de **Orden del Ministerio del Interior**, de fecha 31 de marzo de 1993, a la vista de que la lucha contra las modernas formas de criminalidad y especialmente contra las actividades de tráfico ilícito de drogas y las de ocultación o encubrimiento de capitales y beneficios económicos obtenidos del indicado tráfico aconsejaba, para hacer frente al éxito al reto que presentan dichas formas de criminalidad, la constitución de una Unidad de Policía Judicial, integrada por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con dependencia orgánica del Ministerio y adscripción funcional a la Fiscalía General del Estado, al objeto de dotarla de un instrumento de auxilio y colaboración en sus investigaciones, **se adscribió a la Fiscalía General del Estado una Unidad de Policía Judicial, para el desempeño de cometidos** que le son propios y, especialmente, en materia de blanqueo de capitales procedentes del tráfico ilegal de drogas, **cuya competencia corresponde a la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas.**

La **Orden del Ministerio del Interior**, de fecha 7 de abril de 1994, encomienda la coordinación de los Grupos Operativos que integran esta Unidad adscrita a la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que designará al Jefe de la misma.

3. *Unidad Central de Estupefacientes de la Dirección General de la Policía.*

Según lo dispuesto en el artículo 12, A), e), de la **Ley Orgánica 2/1986**, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, será ejercida por el Cuerpo Nacional de Policía *la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.*

En el cumplimiento de esta función, la **Unidad Central de Estupefacientes** asume la operatividad de la información relativa al tráfico ilícito de estupefacientes y la centralización de datos relativos a este tipo de delincuencia, lo que la constituye en la **Oficina Central Nacional.**

Se integra en la Comisaría General de Policía Judicial y está formado por **dos Brigadas: De Investigación y del Análisis y Seguimiento de Datos.**

La primera de estas Brigadas tiene cuatro secciones, especializadas cada una de ellas en la investigación de tráfico ilegal específico

de una de las sustancias estupefacientes de mayor importancia, **de opiáceos, cocainicos, cannábicos y sintéticos**, con tres Grupos Operativos cada una de ellas, excepto la última que tiene sólo dos. Además cuenta con un Grupo de Apoyo Operativo y otro de Relaciones Internacionales.

La segunda cuenta con una sección de Estudios y Documentación, estructurada en cuatro grupos Operativos, y un Grupo de Análisis.

Asimismo, las Jefaturas Superiores de Policía y las Comisaría Provinciales y Locales cuentan con Brigadas y Grupos exclusivamente dedicados a la investigación de estos delitos.

4. *Servicio Fiscal de la Guardia Civil.*

La misma **Ley Orgánica 2/1986**, en su artículo 12, B), b), establece que la Guardia Civil ejercerá las competencias relativas al *resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.*

Para ello cuenta con el **Servicio Fiscal**, en el que se integra el **Departamento Central Antidroga y Fiscal**, que realiza investigaciones especializadas dirigidas a descubrir y perseguir el contrabando, fraude fiscal y represión del tráfico ilícito de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, integrado por la Unidad Central de Investigación Fiscal y Antidroga (**UCIFA**) y tres secciones.

A nivel periférico, cada **Servicio Fiscal de Zona** cuenta con una Sección de Investigación Fiscal y Antidroga (**SIFA**), articulado en Grupos Operativos de investigación y apoyo, y cada **Servicio Fiscal de Comandancia** con el Grupo de Investigación Fiscal y Antidroga (**GIFA**).

5. *Servicio de Vigilancia Aduanera.*

Este Servicio, que fue Organismo Autónomo hasta el 27 de diciembre de 1991, se integra en la actualidad en el departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, creada por **Ley 31/1990**, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda.

Entre otras, tiene asignadas las funciones de:

— *Descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español, de los actos e infracciones de contrabando; a cuyo efecto, y por la consideración legal de Resguardo Aduanero que el Servicio ostenta, ejercerá las*

funciones que le son propias de vigilancia marítima, aérea y terrestre encaminada a dicho fin.

La vigilancia marítima se efectuará conforme a lo establecido en el Decreto 1002/61 de 22 de junio.

Se estructura en una **Inspección General, Servicios Territoriales y en Areas Operativas y de Asuntos Económico-Financieros, con sus correspondientes Divisiones y Servicios.**

6. *Papel de las Policías Autonómicas y Locales.*

Teniendo en cuenta las funciones colaboradoras que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, asigna a las Policías Autonómicas y Locales en el ámbito de la Policía Judicial, con respecto a los Cuerpos de Seguridad del Estado, su papel en materia de tráfico de drogas se limita a esta función auxiliar.

También, a la vista de las infracciones que se contemplan en el Capítulo IV de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre funcionamiento de los establecimientos públicos y tenencia y consumo de estupefacientes en los mismos y en otros lugares públicos, las Policías Municipales desarrollan también actividades conexas en estas materias.

5. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

La actual normativa es a todas luces mejorable, por esta razón se han aportado las iniciativas legislativas siguientes:

5.1. LEY DEL FONDO

Dentro de los proyectos normativos que han impulsado la Delegación del Gobierno PNSD, destaca en primer término la llamada "Ley del Fondo" ("**Anteproyecto de Ley sobre el destino de los bienes decomisados adjudicados al Estado en los procedimientos judiciales por tráfico de drogas y otros delitos relacionados con estas actividades ilícitas**") y que ha sido aprobado por el Consejo de Ministros el 19-5-95 para su envío a las Cortes, tiene su origen en la normativa siguiente:

a) La Ley Orgánica 8/1992, de 23 de diciembre, de modificación del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que da una nueva redacción al artículo 344 bis e) del Código Penal al señalar que: "los bienes, efectos e instrumentos definitivamente decomisados

por sentencia se adjudican al Estado". (Provisionalmente ya pueden ser usados por la Policía Judicial según el propio artículo.)

b) La Convención de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, reunida en Viena el 20 de diciembre de 1988, de la que España forma parte, que dispone en su artículo 5.5 a) que: "la parte que haya decomisado el producto o los bienes conforme a los párrafos 1 ó 4 del presente artículo dispondrá de ellos en la forma prevista por su derecho interno y sus procedimientos administrativos".

c) La Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales que en su Disposición adicional tercera establece que: "...los créditos presupuestarios destinados a la prevención o represión del tráfico ilícito de drogas tendrán la consideración de ampliables en función del ingreso previsto para el Estado de la enajenación de los bienes, efectos e instrumentos decomisados a los que se refiere el artículo 344 bis e) del Código Penal".

d) Las Leyes de Presupuestos de 1994 y 1995 en los que se recogen créditos ampliables hasta 500 millones de pesetas con cargo a los bienes decomisados.

Para su efectividad se requiere un desarrollo legal más específico, en el que se contemple tanto los fines a los que deben dedicarse como los bienes, efectos e instrumentos decomisados definitivamente por sentencia judicial por el tráfico ilícito de drogas. Ello ha justificado la elaboración de la citada nueva Ley cuyo proyecto aprobado, como se ha dicho, por el Consejo de Ministros tiene el contenido siguiente:

1. El objetivo que configura el Proyecto de Ley es la creación, con el producto líquido de todos los bienes decomisados, de un fondo de titularidad estatal que, a través de créditos ampliables, permita financiar tanto los programas de prevención, asistencia e inserción social y laboral de toxicómanos como los relativos a la intensificación y mejora de las actuaciones de prevención, investigación, persecución y control de los delitos relacionados con el tráfico de drogas, como fines identificados con el contenido del Proyecto.

2. Se determinan, en el sentido anteriormente expuesto, los fines que han de darse al producto de los bienes decomisados y adjudicados definitivamente al Estado en los procedimientos por tráfico ilegal de drogas y otros delitos relacionados (artículo 2 del Proyecto).

3. En cuanto a destinatarios, el artículo 3.º del proyecto efectúa una relación de Organismos públicos e instituciones sociales que, por su actuación en el desarrollo de los fines a los que se refiere el citado artículo 2 del Proyecto, son los adecuados para llevarlos a cabo: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas; Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, de acuerdo con las previsiones de los respectivos Planes Regionales o Autonómicos sobre Drogas; las Organizaciones no Gubernamentales o entidades privadas sin ánimo de lucro cuya labor se desarrolle en materia de drogodependencias; la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas; los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, así como el servicio de Vigilancia Aduanera; cooperación internacional, etc., estableciéndose además una fórmula abierta —artículo 3.1.i)— para que cualquier organismo o entidad pública o privada que desarrolle labores en el ámbito de los fines de la norma puedan ser potenciales beneficiarios de los bienes.

4. El procedimiento para que se produzca el efectivo destino de los bienes y efectos decomisados a los fines que se persiguen se regula en los siguientes artículos 4 y 5 del Proyecto de Ley, estableciéndose como principio general el de la liquidación o enajenación de los bienes definitivamente adjudicados al Estado, sin perjuicio de que excepcionalmente se establezca un régimen especial de cesión de uso de bienes muebles e inmuebles para servir de emplazamiento de recursos asistenciales de drogodependientes y, en general, a cualquier otro de los fines que se señalan en la relación general del artículo 2 del Proyecto.

5. Se crea una **Mesa de Coordinación de Adjudicaciones** para organizar todo el proceso, desde la adjudicación definitiva al Estado de los bienes, su liquidación o en su caso cesión de uso así como su posterior distribución, entre los beneficiarios. El mecanismo presupuestario, en cuanto al producto líquido de los bienes, es el de los créditos ampliables de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas que, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos anualmente por la Mesa, se determinarán, para cada ejercicio presupuestario, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

6. Por último se establece, además de los controles internos de gestión del Fondo, propios de la Intervención General de la Administración del Estado, un mecanismo de control político a través del informe anual a las Cortes Generales

así como la posterior fiscalización contable y económica del Tribunal de Cuentas, controles todos ellos que aseguran la transparencia y buena gestión del mencionado Fondo.

Esta norma puede y debe tener un doble e importante efecto, por un lado serviría como ayuda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su lucha contra la represión del tráfico ilícito de drogas, dado que frecuentemente carecen de los medios adecuados para competir con las organizaciones de narcotraficantes, al dotárseles con los bienes materiales incautados (lanchas rápidas, vehículos, etc.), y, por otro, al regularse el destino de éstos, podrían destinarse a la labor social de rehabilitación y inserción de los drogodependientes y a campañas de prevención y concienciación social.

5.2. LEY DE PRECURSORES

Un segundo proyecto normativo en el que se ocupa actualmente la Delegación, es el referente al **"Anteproyecto de Ley relativo a las medidas de control en la fabricación y comercialización de determinadas sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas tóxicas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas"** denominado "Ley de Precursores químicos", para transponer las Directivas 92/109 y 93/46.

La preocupación que en el mando internacional viene ocasionando el uso indebido de drogas y su tráfico ilícito hace necesario que se verifique un control por parte de los poderes públicos, no sólo con respecto a los estupefacientes y sustancias psicotrópicas, sino también de aquéllos productos químicos necesarios para la fabricación o transformación de aquéllos.

Estos productos químicos destinados para la fabricación industrial de diferentes derivados de gran importancia necesitan de un control para evitar un posible desvío hacia la fabricación ilícita de drogas. Tal como ha sucedido recientemente con el laboratorio de Colmenar de Oreja. Pero ello sin que este control llegue a interferir en el normal desarrollo de la industria química y farmacológica.

Esta preocupación se reflejó en los países integrantes de la Unión Europea y dio como resultado el Reglamento 3677/90, de 13 de diciembre, relativo a las medidas que deberían adoptarse para impedir el desvío de estas sustancias, para la fabricación ilícita de drogas

fuera del territorio de la Unión Europea. Reglamento que fue desarrollado, aplicado y modificado por otros ulteriores.

Para mejorar la aplicabilidad de dichos Reglamentos, el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno dictó la Orden de 10 de diciembre de 1991, y posteriormente la Directiva 92/109 del Consejo de 14 de diciembre de 1992 fijó su objetivo en establecer un control, dentro de la Comunidad, de aquellas sustancias que con frecuencia pueden ser utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas.

Esta Directiva fue a su vez modificada por la Directiva 93/46 de 22 de junio de 1993 de la Comisión, que obligaba a los Estados miembros a adoptar varias disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, fijando plazos para su transposición.

La necesidad de adoptar la legislación española a las obligaciones derivadas de estas Directivas comunitarias y principalmente para regular las obligaciones que en ella se contemplan, motivan que con el inconveniente de las semejanzas que posee con las recogidas en el Reglamento Comunitario citado anteriormente, se contemplen en este Proyecto de Ley no sólo las obligaciones aplicables a las operaciones y sujetos obligados por la Directiva, sino también a los del Reglamento Comunitario.

La necesidad de control de los precursores y de los productos químicos viene impuesta también por el Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, firmado en Viena el 20 de diciembre de 1988, del que España es parte.

Por otra parte, la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, dentro de la Sección 4.ª del Capítulo II, bajo el epígrafe de "Actividades relevantes para la Seguridad Ciudadana", en su artículo 12.3 atribuye al Gobierno de la nación la potestad de acordar la necesidad de un Registro para "la fabricación, almacenamiento y comercio de productos químicos susceptibles de ser utilizados en la elaboración o transformación de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras gravemente nocivas para la salud".

Esta Ley se encuentra pendiente de próximo envío al Parlamento.

5.3. REGLAMENTO DEL BLANQUEO DE CAPITALES

Otra disposición legal de gran interés para esta Delegación es el **Proyecto de Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, de Medidas de prevención del Blanqueo de Capitales**, cuya redacción ha sido realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda, y que está pendiente de inmediata aprobación.

La importancia de esta normativa se deriva de la preocupación en España por la lucha contra el blanqueo de dinero, y que dio lugar a adecuar nuestro ordenamiento jurídico a la realidad manifiesta de una tendencia al alza de esta actividad criminal desarrollada como consecuencia, sobre todo, del tráfico ilícito de drogas, del terrorismo y de la delincuencia organizada, tanto a nivel nacional como internacional.

Fruto de esta preocupación fue la promulgación de una serie de normas, casi todas ellas con rango de ley, con las que se pretendía atajar el incremento de estas manifestaciones delictivas.

Consecuentemente con estos planteamientos, y en cumplimiento a las obligaciones dimanantes del derecho comunitario establecidas en la Directiva 91/308/CEE, España promulgó la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, de determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, que trata de obstaculizar las vías a través de las cuales se canaliza la entrada de fondos de origen ilícito, fundamentalmente procedentes del tráfico de drogas, en el sistema financiero.

Esta Ley, como ejemplo más reciente de la actividad legislativa en este sentido, impuso obligaciones administrativas de información y colaboración a las entidades financieras, que indudablemente comienzan a mostrar su eficacia.

5.4. OTRAS REFORMAS PROCESALES

a) La reciente reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal mediante la **Ley 21/1994 de 6 de julio**, que modifica el artículo 338 de dicha Ley, que está sirviendo como instrumento legal necesario en la destrucción inmediata de las drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, incautadas, evitándose el peligro de su conservación y almacenamiento. Su efectiva aplicación es un motivo de preocupación para esta Delegación, dada la gran cantidad de droga decomisada que se encuentra pendiente de ser destruida.

b) **Ley Orgánica 19/1994, de 22 de diciembre, de Protección de Testigos y Peritos en determinadas causas criminales** y que en los delitos de narcotráfico puede constituir un mecanismo de gran utilidad al facilitar el anonimato tanto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como de particulares en su intervención en procesos sobre dichos delitos.

5.5. OTROS PROYECTOS LEGISLATIVOS

Entre los previstos deben destacarse los siguientes:

a) **La reforma global de la Ley de Enjuiciamiento Criminal** sobre algunas figuras y mecanismos como: Agentes infiltrados, escuchas telefónicas, entrega vigilada de capitales, e incluso, regulación para lograr su agilización de los llamados "macroprocesos", etc.

b) **El nuevo Código Penal** en avanzado trámite parlamentario y que establece un nuevo sistema de penas con alternativas a la prisión que, sin duda, va a tener gran operatividad en la delincuencia vinculada a la toxicomanía, sin perjuicio de la exigencia de cumplimiento y máximo rigor para los delitos de narcotráfico y blanqueo.

6. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto, podrían extraerse las conclusiones siguientes:

1. El problema de la droga es considerado por los españoles como uno de los más importantes de la sociedad, junto al desempleo, y un 32,8 por 100 piensa que la delincuencia relacionada con la droga es un problema grave, si bien, en general, se percibe con mayor gravedad en la distancia que en la proximidad y en términos abstractos y globales que concretos y personales, lo que parece sugerir que este problema es también de representación social, a menudo sobredimensionada y poco concordante con sus manifestaciones objetivas.

2. Quizá, por ello, y por las campañas que al efecto se están realizando, hay que destacar la positiva reacción de nuestra sociedad mediante sus movilizaciones y la participación en multitud de Asociaciones no Gubernamentales (ONGs) que, extendidas por todo el territorio nacional, desarrollan una importantísima labor de prevención, asistencia y reinserción.

3. En cuanto a la legalización del tráfico, todos los datos disponibles demuestran que la gran mayoría de los españoles no son par-

tidarios de la liberalización de la venta de drogas; sin embargo, parecen mostrar actitudes relativamente tolerantes con los ex consumidores de drogas.

4. Capítulo aparte merece la problemática de las drogas legales de las que el alcohol está creando gravísimas consecuencias, sobre todo respecto a los jóvenes. Ello hace necesario una reacción social que debe tener su mayor protagonismo en el seno de las propias familias y especialmente de los padres que deben ejercer sus responsabilidades como tales.

5. Respecto a la eficacia de las medidas

para hacer frente al problema de las drogas, la mayoría de los españoles tienden a pensar que todas las medidas propuestas (información, educación, represión, asistencia) son eficaces o muy eficaces.

6. Por último, la cooperación a nivel internacional, en la que España participa activamente, es sin duda indispensable y cada vez más necesaria. A la fin nuestro país está impulsando la homogeneización de los sistemas legales con los países de la Unión Europea para conseguir una respuesta homogénea a tan grave problema. ■