PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

3 October 1988 **Doc. 5950**

OPINION

on the fight against drugs[1]

presented by the Legal Affairs Committee[2]
(Rapporteur : Mrs LALUMIÈRE)

The fight against drugs is mobilising public opinion and political leaders to an increasing extent, but the results so far are disappointing. Despite the apparently spectacular seizures (see in particular the hearing of Mr R. E. Kendall, Secretary General of the International Criminal Policy Organisation (Interpol), the traffic is increasing day by day and consumption is growing. What is to be done ?

This opinion will be confined to a few remarks supplementing the main report.

1. *Should a distinction be made between drugs ?*

Mr De Vicente did not wish to linger over the definition of the various drugs. This was justified, although the effects of the various drugs on the human system are not equally serious. Cocaine and heroin are well known for their harmful effect. However, it seems impossible to define clearly what a drug is, when one considers that a product for pharmaceutical use (amphetamines or barbiturates) or even normal consumption (alcohol) may, if abused, have the same destructive effects as a substance normally designated as a drug.

The distinction between "hard drugs" and "soft drugs" can be tentatively retained, while bearing in mind that it is not based on any strict criterion.

It can be debated whether the primary definition of a drug should not be in terms of the use made of it by the consumer (search for illusory stimulation) and the profit derived from it by traffickers. In these terms, a large number of products throughout the world can become drugs at a given time when the consumer resorts to them for certain

1. See Doc. 5939 (report of the Social, Health and Family Affairs Committee).

2. *a.* Unanimously approved by the committee on 3 October 1988.

b. See 10th Sitting, 4 October 1988 ; and Recommendation 1085.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

3 octobre 1988 **Doc. 5950**

AVIS

sur la lutte contre les drogues[1]

présenté par la commission des questions juridiques[2]
(Rapporteur : Mme LALUMIÈRE)

La lutte contre les drogues mobilise de plus en plus les opinions publiques et les responsables politiques. Mais les résultats, à ce jour, sont décevants. Malgré des prises et saisies apparemment spectaculaires (voir notamment l'audition de M. R. E. Kendall, Secrétaire général de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), le trafic augmente tous les jours et la consommation s'accroît. Que faire ?

On se bornera ici à quelques remarques complétant le rapport principal.

1. *Faut-il faire une distinction entre les drogues ?*

M. De Vicente n'a pas souhaité s'attarder sur la définition des diverses drogues. Il a eu raison bien que les effets des unes et des autres sur l'organisme humain ne soient pas de même gravité. La cocaïne et l'héroïne sont bien connues pour leur nocivité. Mais il semble impossible de définir clairement ce qu'est une drogue dès lors qu'un produit à usage pharmaceutique (amphétamines ou barbituriques) ou même alimentaire (l'alcool) peut, en cas d'abus, avoir les mêmes effets destructeurs qu'une substance qualifiée habituellement de drogue.

Empiriquement, on peut conserver la distinction «drogues dures» et «drogues douces», mais en sachant qu'elle ne repose sur aucun critère rigoureux.

On peut se demander si une drogue ne se définit pas d'abord par l'usage qu'en fait le consommateur (la recherche de stimulation de paradis artificiels) et par le profit qu'en retirent les trafiquants. Dès lors beaucoup de produits, de par le monde, peuvent à un moment donné devenir des drogues lorsque le consommateur se tourne vers

1. Voir Doc. 5939 (rapport de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille).

2. *a.* Approuvé à l'unanimité par la commission le 3 octobre 1988.

b. Voir 10e séance, 4 octobre 1988 ; et Recommandation 1085.

types of satisfaction and traffickers take advantage of this demand and of the rarity of the product to market it at the highest rate.

If this were accurate, it would demonstrate the enormous difficulty of the fight against drugs in that the objective pursued would change constantly. This is what we can expect from the "progress" of chemistry.

In the present legal context, there are anti-drug laws which treat as an offence any acts connected with the growing, production, sale, importing, exporting, transport and possession of toxic substances. However, these anti-drug laws in the Council of Europe member states do not apply to the same substances or to the same preparations. "Although the traditional and universally known drugs, and consequently the most dangerous ones, such as heroin, cocaine and hashish are equally penalised in all countries, a certain number of substances, particularly psychotropic substances and their substitutes, are treated differently in each state" (hearing of Mr Beer, State Criminal Department, Munich).

A uniform list of all substances, preparations and substitutes coming under anti-drug laws would admittedly be useful, but, for the reasons given above, hardly seems practicable.

2. Mr De Vicente's report on behalf of the Social, Health and Family Affairs Committee and the draft recommendation which he has put before you, rightly stress the need for a coherent and comprehensive approach. This means that all countries are concerned, but this international co-ordination will obviously be very difficult to achieve.

It also means that uniform and simultaneous action must be taken regarding all aspects of the problem: preventive and curative care for addicts; the reasons prompting certain countries to produce and export drugs; the financial aspects of the traffic, which will be discussed below.

In so doing, backing will be given to the work of drawing up an international convention under United Nations auspices, and to all measures helping to co-ordinate action in the various countries and at all levels.

In Europe, the Pompidou Group should intensify its function and, in addition to its exchanges of information and experience concerning the prevention of drug-taking, it should ensure real political co-ordination and act on behalf of the various governments.

In the same spirit, we put forward an amendment for the purpose of hastening the com-

eux pour obtenir certaines satisfactions et que des trafiquants profitent de cette demande et de la rareté du produit pour commercialiser au plus haut cours le produit.

Si cette hypothèse était exacte cela montrerait l'énorme difficulté de la lutte contre les stupéfiants car l'objet recherché se transformerait constamment. C'est ce que les «progrès» de la chimie peuvent faire craindre.

Actuellement, sur le plan juridique, des lois anti-drogues existent et considèrent comme délictueux les actes concernant la culture, la production, la vente, l'importation, l'exportation, le transport et la possession de substances toxiques. Mais ces lois anti-drogues dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ne visent pas les mêmes substances ni les mêmes préparations. «Si les drogues traditionnelles et universellement connues, et par conséquent les plus dangereuses, comme l'héroïne, la cocaïne et le haschisch sont également pénalisées dans tous les pays, un certain nombre de substances, et notamment les substances psychotropes et leurs substituts, sont traitées différemment dans chaque Etat» (audition de M. Beer, Office du *Landeskriminalamt*, Munich).

Une liste uniforme de toutes les substances, de toutes les préparations et de tous les produits de substitution soumis aux lois antidrogue serait, certes, utile. Pour les raisons indiquées plus haut, elle ne semble guère possible.

2. A juste titre, le rapport de M. De Vicente au nom de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille et le projet de recommandation qu'il vous soumet mettent l'accent sur la nécessité d'une approche cohérente et globale. Cela signifie que tous les pays sont concernés; mais, à l'évidence, cette coordination internationale sera très difficile à réussir.

Cela signifie aussi que l'on doit intervenir également et simultanément sur toutes les facettes du problème: les soins préventifs et curatifs aux drogués; les raisons qui conduisent certains pays à produire et à exporter des drogues; les aspects financiers du trafic sur lesquels nous reviendrons plus loin.

Dès lors, on appuiera les travaux de rédaction d'une convention internationale sous les auspices des Nations Unies et tout ce qui permet de coordonner l'action dans les différents pays et à tous niveaux.

En Europe, on souhaiterait que le Groupe Pompidou renforce son rôle et qu'à côté de l'échange d'informations et d'expériences des uns et des autres dans la lutte contre la consommation de stupéfiants auquel le groupe procède, il puisse assurer une véritable coordination politique et agir au nom des différents gouvernements.

Dans cet esprit également, nous proposons un amendement visant à accélérer la mise au

pletion of a European outline agreement, the progress of United Nations work notwithstanding.

3. One aspect too often left unmentioned when speaking of the fight against drugs was very aptly stressed by Mr De Vicente, namely the economic causes of the production of some of the most common drugs.

The parliamentary hearing held in Paris on 11 and 12 January 1988 had the virtue of highlighting the economic importance of drugs for a large number of developing countries. In this connection, I refer to the highly interesting statements made at the hearing by Dr Bayardo Ramirez Monagas, President of the Venezuelan National Commission against the Use of Illicit Drugs, and Mr Balkan Kizaldeli, Advisor and Deputy Permanent Representative of Turkey to the United Nations agencies in Vienna.

In the introductory note which he presented at the hearing, Mr Bayardo Ramirez described the crisis undergone by these Latin American countries, whose export revenue has been catastrophically reduced.

"The reduction in export-derived income resulted in a 53% reduction of our monetary reserves in 1985 and 17% in 1986, the direct consequence of which was a real inability to pay the foreign debt and a decreased import capacity which, in 1985, suffered a 35% decline. Furthermore, United States companies are continuously reducing their investments in Latin America and announce a further reduction of 3% (3 359 million dollars) for 1988.

In these circumstances, illicit drug production and traffic in Latin American countries has become an important economic activity, as can be seen from the following figures: in the case of Mexico, the income derived from drugs is equivalent to 75% of that country's total official export income (as much as the income derived from its main export product, oil); in Colombia, it is several times the value of its main export product, coffee; in Peru, it is equivalent to that country's total export income; in Venezuela, it is equivalent to 30% of our exports and one-third of our national budget; and in the case of Bolivia, it represents 53 to 66% of the official gross domestic product and three or four times total official exports.

The development of the drug economy follows the same pattern of unequal trade. That is to say, only 10 or 15% of the wealth generated remains in our countries, for production and transportation."

In view of this situation in many countries of Latin America and also — where the poppy used to produce heroin is concerned — of South-

point d'un accord-cadre européen indépendamment de l'avancée des travaux des Nations Unies.

3. Un aspect trop souvent passé sous silence lorsque l'on parle de lutte contre les stupéfiants a été fort heureusement souligné par M. De Vicente. Il s'agit de causes économiques de la production de certaines drogues parmi les plus répandues.

L'audition parlementaire qui s'est tenue à Paris les 11 et 12 janvier 1988 a eu le mérite d'avoir mis en évidence l'importance économique de la drogue pour un grand nombre de nations en voie de développement. Je renvoie à ce sujet aux communications fort intéressantes faites lors de l'audition par le Dr Bayardo Ramirez Monagas, Président de la Commission nationale de lutte contre l'usage illicite des drogues, Vénézuela, et par M. Balkan Kizaldeli, Conseiller et Représentant permanent adjoint de la Turquie auprès des agences des Nations Unies à Vienne.

M. Bayardo Ramirez, dans sa note introductive présentée lors de l'audition, a montré le drame vécu par ces pays d'Amérique latine qui ont vu leurs recettes dues aux exportations diminuer dans des proportions catastrophiques.

« La chute des recettes de l'exportation s'est traduite par une diminution de nos réserves monétaires, qui a atteint 53 % en 1985 et 17 % en 1986, avec pour conséquence directe une impossibilité réelle de rembourser la dette extérieure et une réduction de notre capacité d'importation, qui a décru de 35 % au total en 1985. De surcroît, les sociétés des Etats-Unis ne cessent de réduire leurs investissements en Amérique latine et annoncent une nouvelle réduction de 3 % (3 359 millions de dollars) en 1988.

Ceci étant, la production et le trafic illicites des drogues dans les pays d'Amérique latine sont devenus une activité économique importante, comme le montrent les chiffres suivants: au Mexique, les recettes tirées de la drogue équivalent à 75% du produit officiel total des exportations de ce pays (autant que les recettes tirées de la principale exportation: le pétrole); en Colombie, elles sont égales à plusieurs fois la valeur du principal produit d'exportation, le café; au Pérou, elles équivalent au total des recettes des exportations de ce pays; au Venezuela, elles représentent 30 % de nos exportations et un tiers de notre budget national; en Bolivie, elles représentent 53 à 66 % du produit intérieur brut officiel et entre trois et quatre fois le total des exportations officielles.

Le développement du commerce des drogues se caractérise lui aussi par une inégalité des échanges, car 10 ou 15 % seulement de la richesse qu'il engendre restent dans nos pays, pour la production et les transports.»

Face à cette situation dans nombre de pays d'Amérique latine et également — en ce qui concerne le pavot qui sert à produire l'héroïne —

East Asia, there should be a joint effort in the framework of North-South co-operation to find solutions which would substantially bolster the economic situation of the Third World countries. But that is another, immeasurable problem.

At all events, it is obvious that the producing countries cannot be prevented from continuing their production unless markets for substitute products have been provided beforehand.

4. *Penalisation*

Since drug consumption has become a universal social problem, penalisation has developed. The Social, Health and Family Affairs Committee proposes a certain number of measures for even more effective punishment of the drug traffic and drug traffickers. The Legal Affairs Committee is in favour of these proposals and even adds a few additional measures in the form of several amendments.

Furthermore, the Legal Affairs Committee, in accordance with the proposal of its rapporteur for opinion, is asking that studies be carried out in a field which is evidently little known and, subject to more accurate information, relatively unexplored as yet. The object would be a better knowledge of the financial mainsprings of the drug traffic.

At present the (illicit) drug traffic is regarded by specialists as the most significant form of organised crime, so much so that it threatens even the foundations of democracy in certain countries. Why is this so? Because it is the most profitable form of crime.

These huge and increasing profits are the results of two factors: the existence of a demand originating from unfortunate or disturbed persons and the comparative scarcity of drugs. But there is a third additional factor: the risk taken by the trafficker or traffickers to produce the drug and convey it to the consumer. The greater the risk is supposed to be, the higher the price.

In point of fact, drug consumption is remarkably elastic. It seems almost insensitive to the price; this can rise without discouraging the consumer who can even become a criminal (theft or even violence) to obtain the money his craving requires.

In other words, it is as if the drug traffickers were claiming payment for the risk incurred with stiffer penalties, and pocketing extra profits sufficiently attractive to encourage still more traffickers.

d'Asie du Sud-Est, il y a lieu de chercher ensemble, dans le cadre de la coopération Nord-Sud, des solutions pour renforcer considérablement la situation économique des nations du tiers monde. Mais, c'est là un autre et immense problème.

En tout cas il est évident que l'on ne peut interdire aux pays producteurs de continuer leur production de drogues si l'on n'a pas, au préalable, donner des débouchés à des produits de substitution.

4. *La répression*

Depuis que la consommation de drogues est devenue un véritable problème de société, la répression s'est développée. La commission des questions sociales, de la santé et de la famille propose un certain nombre de mesures visant à réprimer encore plus efficacement le trafic et les trafiquants de stupéfiants. La commission des questions juridiques émet un avis favorable sur ces propositions et ajoute même quelques mesures complémentaires sous la forme de plusieurs amendements.

De plus, la commission des questions juridiques, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, souhaite que des études soient conduites dans un domaine apparemment mal connu et, sous réserve d'une meilleure information, encore peu exploré. Il s'agirait de mieux connaître les ressorts financiers du trafic de drogues.

Actuellement, le trafic de drogues (illicites) est considéré par les spécialistes comme étant la forme la plus importante de la criminalité organisée, au point qu'elle menace même les fondements de la démocratie dans certains pays. Pourquoi? Parce que c'est la forme la plus rémunératrice de la criminalité.

Ces gains énormes et croissants sont le résultat de deux facteurs: l'existence d'une demande émanant de personnes malheureuses ou déséquilibrées, et la rareté relative des stupéfiants. Mais, à ces deux facteurs s'en ajoute un troisième: le risque pris par le ou les trafiquants pour produire et acheminer le produit jusqu'au consommateur. Plus le risque est grand, ou supposé tel, plus le prix est élevé.

Or, la consommation de drogues est merveilleusement élastique. Elle semble presque indifférente au prix. Celui-ci peut monter sans décourager le consommateur qui peut même se transformer en délinquant (voleur ou même agresseur) pour se procurer l'argent nécessaire à son vice.

Autrement dit, tout se passe comme si au fur et à mesure que se renforçait la répression contre les trafiquants, ceux-ci faisaient payer le risque couru et empochaient un gain supplémentaire suffisamment attractif pour encourager encore de nouveaux trafiquants.

It is just like a vicious circle.

Such a process, which, if proven to exist would call for searching consideration and even revisions, obviously needs careful study. This is why a new assignment for the Pompidou Group, or, if appropriate, for a committee of experts is being proposed.

Proposed amendments to the draft recommendation in Doc. 5939

— Delete paragraph 10.

— Add, after paragraph 11, a new paragraph worded as follows:

"Recalling Recommendation 1044 (1986) on international crime and stressing the importance of the proposals to the Committee of Ministers made therein."

— Add, after sub-paragraph 13.ii, the following sub-paragraph:

"Amend the international law of the sea so that ships known to be carrying drugs can be boarded in international waters."

— Add, after sub-paragraph 13.iii, the following sub-paragraph:

"Take all steps which will improve co-operation between administrative departments, for example by prescribing a right of pursuit."

— In paragraph 13.vii, after the word "syringes", add "and study the expediency of allowing the sale of disposable syringes only".

— Replace paragraph 14.vi by the following text:

"To reactivate the idea of a European outline agreement on the detection, seizure and confiscation of proceeds from drug trafficking while keeping up their efforts in the United Nations context for the adoption of the United Nations convention."

— Add, at the end of paragraph 14, the following sub-paragraph:

"To instruct the Pompidou Group or, if appropriate, a committee of experts:

a. to ascertain the effects of the traffickers' expected profits on the scale of drug trafficking and on the growth of consumption;

Tout se passe comme si l'on était en présence d'un cercle vicieux.

Un tel mécanisme, qui, s'il était démontré, appellerait des réflexions profondes, voire des révisions, demande évidemment à être soigneusement étudié. C'est la raison pour laquelle vous est proposé une nouvelle mission pour le Groupe Pompidou ou, le cas échéant, pour un comité d'experts.

Amendements proposés au projet de recommandation figurant dans le Doc. 5939

— Supprimer le paragraphe 10.

— Ajouter, après le paragraphe 11, un nouveau paragraphe libellé comme suit:

«Rappelant sa Recommandation 1044 (1986) relative à la criminalité internationale et soulignant l'importance des propositions faites au Comité des Ministres dans cette recommandation.»

— Ajouter, après le sous-paragraphe 13.ii, le sous-paragraphe suivant:

«Modifier le droit international de la mer en vue de permettre l'arraisonnement en haute mer des navires dont on sait qu'ils sont transporteurs de drogues.»

— Ajouter, après le sous-paragraphe 13.iii, le sous-paragraphe suivant:

«Prendre toutes les mesures permettant d'améliorer la coopération entre services administratifs, par exemple en prévoyant un droit de poursuite.»

— Paragraphe 13.vii, après les mots «des seringues» ajouter «et l'opportunité de n'autoriser que la vente de seringues utilisables une seule fois».

— Remplacer le paragraphe 14.vi par le texte suivant:

«D'accélérer la mise au point d'un accord-cadre européen sur le dépistage, la saisie et la confiscation des recettes du trafic de drogues tout en poursuivant leurs efforts dans le cadre des Nations Unies en vue de l'adoption de la convention des Nations Unies.»

— Ajouter, à la fin du paragraphe 14, le nouveau sous-paragraphe suivant:

«De charger le Groupe Pompidou ou, le cas échéant, un comité d'experts:

a. d'évaluer les effets des gains escomptés par les trafiquants sur l'ampleur du trafic de drogues et l'augmentation de la consommation;

b. to calculate the cost-advantage ratio between these profits and the stiffening of penalties in order to establish whether or not harsher penalisation is correlated with the increase in the risks incurred by traffickers, the increase in the prices demanded and in the profits made, and ultimately with the increase in drug consumption."

b. de calculer le rapport coûts-avantages entre ces gains et l'accroissement des moyens de répression, afin d'établir s'il y a ou non une relation entre l'accroissement de la répression, l'accroissement des risques courus par les trafiquants, l'accroissement des prix demandés et des gains perçus et, en définitive, l'accroissement de la consommation de drogue.»