
# Contexto

Para la producción de drogas ilegales, como la heroína, la cocaína y las anfetaminas, es necesario utilizar sustancias químicas. Sin embargo, estas sustancias químicas se utilizan principalmente para fines legítimos numerosos y variados, por ejemplo, la fabricación de productos farmacéuticos, cosméticos, plásticos y perfumes. Estas sustancias químicas se denominan precursores de drogas. Los precursores de drogas raras veces son producidos por los delincuentes que pretenden utilizarlos para la fabricación ilícita de drogas, ya que a menudo su fabricación requiere una infraestructura considerable. Por ese motivo, intentan desviar esas sustancias del comercio lícito. Este patrón (en el que hasta ahora se ha basado la legislación internacional de la UE en materia de precursores de drogas) está cambiando con la llegada de los denominados precursores «de diseño» (véase la página 4 y siguientes).

El comercio con precursores de drogas no está prohibido *per se*, debido a la importancia de sus usos legítimos. La eficacia en la vigilancia y el control del comercio legítimo de estos productos químicos es la mejor manera de luchar contra su desvío para la fabricación de drogas ilegales. Con ese fin, se ha establecido un marco reglamentario específico, tanto a nivel internacional como en el ámbito de la UE.

A escala internacional, el 19 de diciembre de 1988 se adoptó en Viena la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988 (en lo sucesivo, «la Convención de las Naciones Unidas de 1988»), que contiene disposiciones encaminadas a prevenir la desviación de las sustancias que con frecuencia se utilizan para la fabricación de drogas ilegales.

A escala de la UE, en este sentido se adoptaron el *Reglamento (CE) n.º 111/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, por el que establecen normas para la vigilancia del comercio de precursores de drogas entre la Comunidad y terceros países[[1]](#footnote-2)* (en lo sucesivo, «el Reglamento sobre el comercio exterior») y el *Reglamento (CE) n.º 273/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, sobre precursores de drogas[[2]](#footnote-3)* (en adelante, «el Reglamento sobre el comercio dentro de la UE), así como sus normativas conjuntas, actos delegados y actos de ejecución. En lo sucesivo, se hará referencia a todos ellos como «los Reglamentos».

Las medidas para hacer frente al desvío y al tráfico de precursores de drogas constituyen una parte fundamental del Plan de acción de la UE en materia de lucha contra la droga 2017-2020, establecido en el marco de la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga para el período 2013-2020[[3]](#footnote-4). El control de los precursores de drogas es una de las prioridades señaladas en el capítulo que versa sobre la reducción de la oferta de droga. Hacer frente al desvío y al tráfico de precursores de drogas también es uno de los objetivos de la Agenda y Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2021-2025[[4]](#footnote-5). Las medidas en cuestión forman parte de la prioridad estratégica general de mejorar la seguridad mediante la desorganización de los mercados de la droga.

El presente informe presenta los resultados de la evaluación de los Reglamentos que se llevó a cabo entre 2017 y 2019. Dicha evaluación se respaldó mediante un estudio encargado por la Comisión a un contratista externo. También se han llevado a cabo consultas públicas y a las partes interesadas, entrevistas y un taller con las partes interesadas.

La evaluación se centra en el requisito impuesto por ambos Reglamentos de presentar, a más tardar el 31 de diciembre de 2019, un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación y el funcionamiento de ambos Reglamentos y, en particular, sobre la posible necesidad de emprender acciones adicionales para supervisar y controlar las transacciones sospechosas con sustancias no catalogadas[[5]](#footnote-6).

# Conclusiones de la evaluación

Se evaluaron la aplicación, la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido de la UE de los Reglamentos.

## Aplicación

Los Reglamentos sobre precursores de drogas son directamente aplicables en los Estados miembros. Por lo tanto, no es necesario que estos los transpongan en su legislación nacional.

Los actores más importantes para prevenir el desvío son los que participan en el comercio lícito (fabricantes, distribuidores, intermediarios, importadores, exportadores y mayoristas). La legislación les exige que adopten medidas contra el robo, verifiquen la buena fe de sus clientes, detecten las transacciones sospechosas y avisen a las autoridades. Por lo tanto, una asociación eficaz entre la industria y las autoridades es la clave de la aplicación del marco reglamentario.

Los Reglamentos se aplican a los precursores de drogas que se definen como «sustancias catalogadas» y están incluidos en los anexos de dichos Reglamentos. Sin embargo, también recogen ciertas disposiciones que son aplicables a las «sustancias no catalogadas», en particular, la necesidad de notificar las transacciones sospechosas a las autoridades. Los precursores de drogas no catalogados son sustancias que, aunque no figuran en la legislación de la UE en materia de precursores de drogas, pueden utilizarse para la fabricación de drogas ilegales. Las sustancias no catalogadas más utilizadas figuran en la lista de vigilancia voluntaria de sustancias no catalogadas de la UE. Esta lista es confidencial y se distribuye únicamente a operadores económicos de confianza, a quienes se pide que notifiquen a las autoridades las transacciones sospechosas en relación con las sustancias que figuran en la lista.

Las sustancias químicas «se catalogan» —es decir, se incluyen formalmente en los Reglamentos— cuando el coste para los operadores y las autoridades competentes por catalogarlas no superaría los beneficios de un control más estricto o porque la sustancia puede sustituirse fácilmente para la fabricación de drogas ilegales.

Los requisitos de los Reglamentos se ajustan en función de la idoneidad e importancia de las sustancias utilizadas para la fabricación de drogas ilegales, que se agrupan en varias categorías (tres categorías para el comercio dentro de la UE y cuatro para el comercio exterior).

La evaluación ha demostrado que la aplicación de los Reglamentos varía considerablemente de unos Estados miembros a otros. Esto es el resultado, entre otras cosas, de la distinta cantidad de recursos humanos destinados a estas tareas por los diferentes Estados miembros, de las diferencias significativas en la frecuencia de las verificaciones *in situ* de las licencias o los titulares de los registros, de las diferentes interpretaciones de la definición de mezclas que contienen precursores de drogas, del nivel de las sanciones aplicables en caso de infracción de los Reglamentos y de las grandes diferencias en el número de notificaciones de transacciones sospechosas en los distintos Estados miembros. No obstante, un grado considerable de variabilidad puede atribuirse a la existencia de circunstancias específicas a nivel de cada Estado miembro. Por ejemplo, existen enormes diferencias entre los Estados miembros en cuanto a la escala y el desarrollo de la industria química. Además, la escala de la producción de drogas ilegales también varía considerablemente de unos Estados miembros a otros y esto afecta a la importancia que se otorga a la política relativa a los precursores de drogas. Por otra parte, las diferencias en cuanto a qué drogas ilegales causan más problemas sanitarios o sociales explican por qué los Estados miembros prestan distinto grado de atención a la vigilancia de determinados precursores de drogas. Por ejemplo, es posible que un Estado miembro en el que no existen o apenas existen la producción ni el consumo ilegales de metanfetamina no conceda alta prioridad a la vigilancia de los precursores de drogas necesarios para la fabricación ilícita de metanfetamina. Sin embargo, es posible que sea necesario prestar más atención a algunas de estas diferencias, como las divergencias considerables en las sanciones impuestas en caso de infracción de la legislación en materia de precursores de drogas, en particular, para evaluar si dichas sanciones son disuasorias, eficaces y proporcionadas.

## Eficacia

*Análisis a partir de la sospecha de fabricación de droga ilegal*

Con el fin de evaluar la eficacia general de los Reglamentos, se establece una distinción entre los principales tipos de precursores de drogas que revisten importancia para la política de la UE y las regiones en las que suelen utilizarse para fabricar drogas ilegales.

*a) Fabricación de drogas sintéticas en la UE (fundamentalmente MDMA y anfetaminas[[6]](#footnote-7))*

*Precursores de drogas esenciales[[7]](#footnote-8)*

En términos generales, los precursores de drogas esenciales —que en el proceso de fabricación se incorporan total o parcialmente a la molécula de la droga (es decir, al producto final) y que, por tanto, son total o parcialmente responsables de los efectos psicotrópicos que busca el consumidor de la droga— no se fabrican en la UE, sino que se importan legal o ilegalmente a la UE.

La evaluación indica que estos precursores de drogas no se «desvían» de la manera tradicional. Actualmente, los precursores de drogas esenciales utilizados para la producción de anfetaminas y MDMA son casi exclusivamente precursores de diseño. Los precursores de diseño son parientes químicos próximos de precursores de drogas catalogados que se fabrican específicamente para eludir los controles efectuados por las autoridades y que no suelen tener ningún fin legítimo conocido. Además, a menudo también se produce metanfetamina en la UE a partir de los precursores esenciales efedrina y pseudoefedrina. En muchos casos, estos se extraen de medicamentos que contienen estas sustancias y que han sido adquiridos legalmente sin receta médica en las farmacias de determinados Estados miembros. En otras palabras, estos precursores tampoco se «desvían» en el sentido tradicional. Por lo tanto, por lo que respecta a la oferta de las sustancias químicas esenciales utilizadas para la fabricación de drogas sintéticas ilegales en la UE, podemos concluir que, en términos generales, la prevención del desvío de precursores de drogas ha sido eficaz. Sin embargo, la prevención eficaz del desvío, junto con la aparición de nuevas técnicas de fabricación que no requieren sustancias catalogadas probablemente han incitado a los traficantes a utilizar cada vez más precursores de drogas de diseño (véase la sección «Pertinencia»).

*Precursores de drogas auxiliares[[8]](#footnote-9)*

Además de los precursores de drogas esenciales, la producción de drogas sintéticas en la UE también requiere grandes cantidades y distintos tipos de precursores de drogas auxiliares, como reactivos, disolventes, agentes de separación o agentes dispersantes que se utilizan en el curso de la síntesis química, pero que no se incorporan a la droga.

La evaluación demuestra dentro de la UE que muchos de estos precursores de drogas auxiliares suelen desviarse de los canales legales a los ilegales. Esto se ve respaldado por el hecho de que las autoridades aduaneras de la UE apenas incautan precursores de drogas auxiliares en las fronteras exteriores de la Unión, lo que sugiere que se originan en la UE.

Estas sustancias químicas, muchas de las cuales son «productos químicos a granel», a menudo se fabrican y comercializan en grandes volúmenes, lo que dificulta especialmente la prevención del desvío. Solo se necesita un pequeño porcentaje de la cantidad total producida y comercializada para abastecer a los fabricantes de drogas sintéticas ilegales. Esto significa que a pesar de que la inmensa mayoría de los operadores cumplen íntegramente con los Reglamentos, un número muy reducido de operadores corruptos o irresponsables es suficiente para proporcionar a los fabricantes de drogas ilegales los precursores de drogas auxiliares que necesitan. Por tanto, esto sugiere que la prevención del desvío de precursores de drogas no ha sido eficaz en la UE por lo que respecta a la fabricación de drogas sintéticas en la Unión y a los productos químicos auxiliares.

*b) Fabricación de heroína habitualmente en Asia Central y Sudoriental*

El anhídrido acético (AA) se utiliza como agente de acetilación para transformar la morfina en heroína y es objeto de control internacional como precursor de drogas debido al papel esencial que desempeña en la fabricación de heroína[[9]](#footnote-10). Este es uno de los precursores de drogas que más atención recibe por parte de las autoridades de todo el mundo, porque la heroína es una de las drogas más adictivas y es la causa de un porcentaje desproporcionadamente alto de los problemas de salud y mortalidad asociados al consumo de drogas, y también porque se sospecha que la producción de heroína en Afganistán está relacionada con la financiación del terrorismo.

La fabricación lícita de AA y su comercialización en todo el mundo alcanza dimensiones considerables y está aumentando, lo que, sumado al hecho de que la fabricación de heroína ilícita requiere cantidades relativamente pequeñas (alrededor de un 0,01 %), convierte la prevención del desvío de esta sustancia para fines ilegales en una tarea muy complicada. En diciembre de 2013, la UE reforzó su legislación en materia de precursores mediante la introducción de un requisito de registro de los usuarios finales de AA con el fin de reducir el desvío en la Unión. Sin embargo, a pesar de los estrictos controles, sigue desviándose AA en la UE. En particular, Turquía incauta regularmente AA que supuestamente procede de la UE y cuyo destino es Afganistán. Además, los últimos informes de la Junta internacional de fiscalización de estupefacientes[[10]](#footnote-11) han llamado la atención sobre este problema y han pedido a las autoridades de la UE que adopten las medidas adecuadas.

Por otra parte, en algunos Estados miembros de la UE se han descubierto laboratorios ilegales que producen heroína a partir de morfina. Según los expertos, el motivo de esta ubicación poco común de la producción —habitualmente la heroína se sintetiza más cerca de las regiones en las que se cultivan las plantas utilizadas para su fabricación, es decir, las amapolas— es la disponibilidad más fácil y económica de AA en la UE que en Afganistán u otras regiones en las que suele producirse heroína. Esto sugiere que la prevención del desvío de AA en la UE no ha sido eficaz.

*Análisis a partir del número de incautaciones y envíos interceptados*

El análisis de las incautaciones y los envíos interceptados en el transcurso del tiempo también puede dar una idea de la evolución del desvío y de la eficacia de la política de la UE relativa a los precursores de drogas[[11]](#footnote-12). Las incautaciones son envíos que han sido retenidos sobre la base de una orden judicial dictada por un órgano jurisdiccional o una autoridad competente. Los envíos interceptados son envíos que quedan retenidos indefinidamente por iniciativa de un operador o de las autoridades competentes debido a que existen motivos razonables para pensar que la transacción puede constituir un intento de desvío de precursores de drogas.

En el marco de esta evaluación se ha llevado a cabo este análisis, pero prácticamente la única conclusión global que puede extraerse es que la incautación continua —aunque errática— de casi todas las sustancias consideradas precursores catalogados indica que sigue produciéndose un desvío del comercio lícito. Además, aunque el refuerzo de algunos de los Reglamentos (p. ej., la reclasificación en 2013 del AA en la categoría 2A con obligación de registro para los usuarios finales y operadores) ha intensificado los controles de vigilancia, aún persisten niveles significativos de incautaciones tras la aplicación de estos cambios.

Otra forma de analizar esta cuestión es a través de las incautaciones de sustancias químicas esenciales, que normalmente pertenecen a la categoría 1, junto con las sustancias no catalogadas que pueden utilizarse como sustitutivo. Este fue el enfoque aplicado en uno de los últimos informes de las autoridades aduaneras neerlandesas[[12]](#footnote-13). Según este informe, en 2017 y 2018 se incautaron al menos 189 toneladas de sustancias químicas esenciales en la UE. Con estas 189 toneladas de sustancias químicas esenciales, podían fabricarse alrededor de 170 millones de comprimidos de MDMA y 103 toneladas de pasta de anfetamina.

Sin embargo, probablemente la escala real del desvío o del contrabando es muy superior. Esta deducción se infiere de los muchos paquetes vacíos que se encuentran en los laboratorios ilegales y de los numerosos vertederos de productos químicos usados. Según el Instrumento Europeo de Información sobre Lugares relacionados con la Producción de Drogas Sintéticas (IEILPDS), en 2018 se notificó la existencia de 311 vertederos.

Otra de las consecuencias de esta gran producción de drogas sintéticas en la UE, que puede inferirse de las cantidades significativas de sustancias químicas esenciales descubiertas, es que deben haber llegado a los laboratorios ilegales aún más sustancias auxiliares (disolventes, reactivos, etc.) y, por tanto, deben haberse desviado[[13]](#footnote-14). Según los servicios de inteligencia de las fuerzas de seguridad, el origen de la mayoría de las sustancias auxiliares utilizadas en los laboratorios ilegales radica en la UE, ya que casi nunca son incautadas por las autoridades aduaneras en las fronteras exteriores de la Unión. Cabe concluir entonces, que es muy probable que el número de casos de desvío de sustancias auxiliares dentro de la UE sea muy elevado. Esto confirma la conclusión anterior de que la prevención del desvío de sustancias auxiliares en la UE no ha sido eficaz.

## Eficiencia

La eficiencia normalmente se refiere a la relación entre los recursos utilizados en una intervención y los cambios que esta genera. En el contexto de esta evaluación en particular, no fue posible establecer una relación clara. No existe ningún método con un grado de rigor razonable que permita llevar a cabo una cuantificación monetaria de los efectos en términos de reducción de la oferta de drogas más allá de impedir que los precursores necesarios para su fabricación se desvíen para este uso.

Aunque no puede monetizarse el principal beneficio (impedir el desvío), la evaluación aportó suficientes indicaciones como para no poner en duda la eficiencia de los Reglamentos. Los costes que conllevan, tanto para las autoridades como para los operadores, no pueden considerarse excesivos y se reconoce ampliamente su contribución a la obtención de beneficios importantes (aunque no sea posible su cuantificación).

Sin embargo, la evaluación también puso de manifiesto que puede existir margen para mejorar la eficiencia, especialmente en el ámbito del comercio exterior, mediante la reducción de los plazos para las notificaciones previas a la exportación y la introducción de límites para una serie de obligaciones, así como un sistema electrónico para las autorizaciones de importación y exportación (licencias electrónicas) y la automatización de la validación de dichas autorizaciones por parte de las autoridades aduaneras nacionales en el marco de la iniciativa relativa al entorno de ventanilla única para las aduanas de la UE[[14]](#footnote-15).

## Pertinencia

Dado que el mercado de las drogas ilegales es muy dinámico y se dan cambios constantes en las drogas ilegales disponibles y los precursores utilizados para fabricarlas, la pertinencia de la legislación relativa a los precursores de drogas viene determinada por el grado en que sigue limitando el suministro de precursores para la fabricación de drogas ilegales y, de esa manera, continúa contribuyendo a limitar la cantidad de estas drogas que se producen y suministran a nuestra sociedad.

*Velocidad a la que pueden introducirse los nuevos precursores de drogas en los Reglamentos*

Desde que se revisó la legislación en 2013, pueden añadirse sustancias a los Reglamentos (el proceso se denomina «catalogación») mediante un Reglamento Delegado de la Comisión. Esto ha reducido los plazos necesarios para adaptar los Reglamentos a entre doce y quince meses. Aunque la situación ha mejorado considerablemente en comparación con el período anterior a 2013, cuando solo era posible añadir sustancias a través del procedimiento legislativo ordinario (lo cual, a menudo llevaba varios años), se sigue considerando que entre doce y quince meses es demasiado tiempo. Esto ofrece a los delincuentes un plazo considerable durante el cual pueden utilizar la sustancia para fabricar drogas ilegales de forma relativamente fácil y, además, desarrollar alternativas mientras finaliza el proceso para catalogar nuevas sustancias.

Por consiguiente, cabe concluir que los Reglamentos son capaces de frenar hasta cierto punto la aparición de nuevas sustancias que se utilizan para la fabricación de drogas ilegales, pero es necesario seguir estudiando formas de acelerar el proceso de catalogación, teniendo en cuenta la rapidez y facilidad con la que los fabricantes de drogas ilegales son capaces de desarrollar otras nuevas a las que no se aplican los Reglamentos.

*¿Los Reglamentos son capaces de hacer frente a un uso cada vez mayor de sustancias no catalogadas, en particular, «precursores de diseño»?*

Como ya se ha mencionado anteriormente, actualmente los productores de drogas sintéticas ilegales de la UE utilizan casi exclusivamente precursores de diseño.

Según las fuerzas del orden y los especialistas en química, apenas existen limitaciones a las innovaciones de los fabricantes de precursores de diseño. En otras palabras, cada vez que se cataloga una nueva sustancia, los delincuentes pueden «retocar unas cuantas moléculas» e inventar un nuevo precursor de diseño. Esto puede lograrse en plazos reducidos y, en cualquier caso, inferiores al plazo necesario para catalogar una nueva sustancia. De esa manera, las autoridades nunca podrán reaccionar con suficiente rapidez para hacer frente a este problema en el marco legislativo vigente.

Para ilustrar este mecanismo, podemos analizar la evolución del principal precursor utilizado en la UE para fabricar metanfetamina en los últimos diez años. Hasta 2010, la fabricación ilícita de esta droga en la UE se basaba principalmente en la bencil metil cetona (BMK), un precursor catalogado. Sin embargo, posiblemente debido a la eficacia de las medidas de control y vigilancia adoptadas por las autoridades, los fabricantes de drogas ilegales buscaron alternativas. Esto tuvo como consecuencia el posterior desarrollo del alfa-fenilacetoacetonitrilo (APAAN) y, por último, del alfa-fenilacetoacetato de metilo (MAPA); todos ellos son precursores de diseño utilizados para sustituir la BMK en la fabricación de anfetamina. Mientras tanto, existen indicios de que la cantidad de anfetamina fabricada ilegalmente en la UE sigue aumentando. Este proceso demuestra claramente los límites y desafíos a los que se enfrenta el enfoque del control de un precursor de drogas, que se basa principalmente en la catalogación sustancia por sustancia.

También cabe señalar que, de esta manera, las técnicas habituales de «prevención del desvío de sustancias» que tienen un uso lícito han quedado desfasadas y son mucho menos eficaces en este contexto. En particular, resulta especialmente problemática la cooperación con la industria química a través de la obligación de notificar las transacciones sospechosas, que constituye una característica clave del planteamiento de la UE para los precursores de drogas. Lo más probable es que los operadores económicos implicados en la fabricación de estos precursores de diseño operen ilegalmente de forma consciente y, por ese motivo, nunca colaborarán con las autoridades para notificar las transacciones sospechosas.

Durante la revisión de la legislación en 2013, los legisladores ya eran conscientes de este problema (el APAAN ya había aparecido antes de esa fecha) y, por eso, promulgaron las denominadas disposiciones «comodín» en los Reglamentos. El objetivo de estas disposiciones era permitir que las autoridades competentes intervinieran en los casos en los que se comerciaba o traficaba con sustancias no catalogadas, incluidos precursores de diseño, para utilizarlas en la fabricación de drogas ilegales.

La disposición comodín del Reglamento sobre el comercio exterior obliga a las autoridades competentes de los Estados miembros de la UE a prohibir la introducción de partidas de sustancias no catalogadas en el territorio aduanero de la Unión o su salida de él, si hay pruebas suficientes de que dichas sustancias están destinadas a la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Según el Reglamento sobre el comercio dentro de la UE, cada Estado miembro de la UE puede adoptar las medidas necesarias para permitir que sus autoridades competentes controlen y supervisen las transacciones sospechosas en las que participan sustancias no catalogadas, en particular, para retener e incautar partidas con el fin de impedir el uso de sustancias no catalogadas específicas para la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Sin embargo, la experiencia desde la entrada en vigor de estas disposiciones ha puesto de manifiesto que la mayoría de los Estados miembros no aplican o no pueden aplicar estas disposiciones comodín, principalmente por la falta de claridad en cuanto a lo que constituye «pruebas suficientes».

Los problemas que suscitan las disposiciones comodín y las posibles formas de superarlas han sido objeto de numerosos debates del Grupo de expertos de la UE sobre precursores de drogas durante los últimos años. Todos los expertos y las fuerzas del orden están de acuerdo en que existe una necesidad imperiosa y urgente de encontrar un método que pueda abordar de forma eficaz el problema de las sustancias no catalogadas, en particular los precursores de diseño, sin necesidad de catalogar las sustancias en cuestión.

Sin embargo, cabe subrayar que aunque es posible que sea necesario desarrollar vías alternativas para hacer frente al desafío que plantean los precursores de diseño, la «prevención del desvío» de las sustancias químicas tradicionales, como el safrol, la BMK o el piperonilo metil cetona (PMK), siguen siendo pertinentes porque los traficantes siempre utilizarán la vía en la que exista menos resistencia. Si las autoridades se relajan lo más mínimo, los delincuentes se aprovecharán inmediatamente de la situación y volverán a utilizar el safrol, la BMK, el PMK, etc.

Por consiguiente, cabe concluir que el régimen actual de control y vigilancia de los precursores de drogas ya no es capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades generales de la sociedad que debía atender.

Cabe señalar, en este sentido, que el desvío y el tráfico de precursores de drogas son un fenómeno global que también requiere cooperación internacional. A nivel multilateral, la base jurídica para esto se encuentra en la Convención de las Naciones Unidas de 1988, y la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas y el Grupo de Trabajo sobre Precursores de Drogas de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) dan forma a esta cooperación. En cuanto al problema de los precursores de diseño, todas las partes están de acuerdo en que no existe una solución inmediata y será necesario adoptar nuevos enfoques, inclusive mediante la cooperación internacional.

Además, la UE ha suscrito acuerdos en materia de precursores de drogas con once terceros países, como China, los Estados Unidos, México, Colombia y Turquía. En este momento, la cooperación con China es de suma importancia porque, por lo que sabemos, todos los precursores de diseño utilizados para la fabricación de drogas ilegales en la UE proceden de China.

Sin embargo, la valoración de la cooperación internacional queda fuera del alcance de esta evaluación. Cabe señalar que la evaluación que se está llevando a cabo del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República Popular China sobre cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera analiza la necesidad de reforzar la cooperación aduanera entre la UE y China por lo que respecta a los precursores de drogas.

*Capacidad de los Reglamentos para hacer frente al uso indebido de las plataformas de comercio en línea*

Una de las inquietudes destacadas por las partes interesadas del sector durante la evaluación fue la falta de control sobre las plataformas de comercio en línea. Dichas plataformas pueden adoptar diversas formas: algunas solo facilitan información al comprador y al proveedor, a cambio de una tarifa o de forma gratuita, y no participan en las transacciones; otras actúan como plataformas comerciales y participan de forma directa en las ventas; y a menudo los fabricantes venden sus productos a través de sus sitios web corporativos.

Sin embargo, actualmente apenas se dispone de información fiable acerca de este tema. Determinar si es necesario regular estas plataformas de comercio en línea mediante disposiciones especiales en los Reglamentos es complicado y también depende de la forma precisa que estas adquieran o de los servicios que presten. Esta cuestión deberá analizarse en mayor profundidad. En ese sentido, será especialmente importante garantizar la coherencia con la Estrategia Digital Europea.

## Coherencia

La evaluación de la coherencia por lo que respecta a los Reglamentos sobre precursores de drogas ha analizado varias dimensiones.

*Funcionamiento interno de los Reglamentos e interrelación entre ellos*

Las consultas públicas y específicas realizadas permitieron identificar una serie de elementos concretos que suponían una crítica a la coherencia interna de la legislación que se evaluaba. Estas hacían referencia a: la definición de mezclas; el hecho de que las sustancias pertenecientes a la categoría 4[[15]](#footnote-16) (enumeradas en el anexo del Reglamento sobre el comercio exterior) no figuran también en el Reglamento sobre el comercio dentro de la UE; y la idoneidad de fusionar estos dos Reglamentos independientes.

El análisis de estas críticas (que fueron formuladas por una minoría de los encuestados) llevó a la conclusión de que las críticas en sí mismas no cuestionan la coherencia interna de los Reglamentos *per se*. Las dificultades relacionadas con la definición de las mezclas no pueden atribuirse a la existencia de contradicciones ni ambigüedades en los actos jurídicos, sino más bien a su aplicación desigual. La ausencia de las sustancias de categoría 4 en el Reglamento sobre el comercio dentro de la UE no menoscaba la eficacia de las disposiciones pertinentes del Reglamento sobre el comercio exterior, ya que este último establece las obligaciones aplicables a estas sustancias únicamente por lo que respecta a las exportaciones, es decir, las operaciones cuyos efectos se producen fuera de la UE. En cuanto a la posible fusión de ambos Reglamentos, las razones mencionadas para justificar esta decisión se basaban en consideraciones de conveniencia y no se identificaron disposiciones específicas que suscitaran inseguridad en cuanto a la forma de proceder adecuada, y aún menos que se contradijeran entre sí.

*Relación de los Reglamentos con otras intervenciones a escala de la UE*

Al adoptar medidas para evitar el desvío de sustancias químicas esenciales a la fabricación de drogas, los Reglamentos contribuyen al cumplimiento de uno de los cinco objetivos de la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020), a saber: «contribuir a la desorganización del mercado de las drogas ilegales y a una reducción cuantificable de la disponibilidad de estas». El número de incautaciones y envíos interceptados de precursores de drogas indica que la legislación vigente en materia de precursores de drogas produce una reducción de la oferta de canales ilícitos para los precursores de drogas y, por tanto, de la oferta de drogas ilegales. No obstante, no es posible cuantificar el impacto exacto de la legislación en la reducción total de los precursores de drogas que se desvían a los canales ilícitos.

A pesar de ello, seguirá siendo importante que la política de la UE relativa a los precursores de drogas guarde plena coherencia con la Agenda y Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga. Uno de los aspectos que revisten especial importancia en este sentido está relacionado con el apoyo que podría prestar el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA) en términos de recopilación, consolidación y análisis de los datos relativos a los precursores de drogas.

*Coexistencia de los Reglamentos sin que existan tensiones con las intervenciones nacionales conexas permitidas por los Tratados de la UE*

Un posible problema de coherencia deriva del hecho de que una sustancia en particular, la gamma butirolactona (GBL), es tanto un precursor como una droga en sí misma. La condición ambigua de esta sustancia ha desembocado en una situación en la que se regula de manera muy diferente en los distintos Estados miembros. Además, se han identificado una serie de sustancias catalogadas como droga en la legislación de los Estados miembros en materia de narcóticos y también como precursor en los Reglamentos. Estos problemas en sí mismos no afectan a la eficacia de los Reglamentos, pero pueden plantear problemas para la integridad del mercado interior de la UE en casos concretos. Sin embargo, esta amenaza no se debe a las propias disposiciones de los Reglamentos, ni tampoco es posible eliminarla mediante una modificación de los Reglamentos. De hecho, las sustancias que figuran en los cuadros de la Convención de las Naciones Unidas de 1988 deben seguir estando catalogadas en los Reglamentos sobre precursores de drogas, independientemente de que algunos Estados miembros las consideren drogas (y las traten como tales). Desde el punto de vista de los Reglamentos, es importante garantizar que la catalogación de las sustancias se realice de acuerdo con criterios que se apliquen de forma coherente, pero esto no puede garantizarse con plena seguridad dadas las obligaciones vinculantes derivadas del texto de la Convención de las Naciones Unidas de 1988.

*Compatibilidad de los Reglamentos con las obligaciones internacionales*

Los Reglamentos introducen las obligaciones impuestas por la Convención de las Naciones Unidas de 1988 a sus signatarios, tales como la obligación de adoptar medidas para evitar la desviación de las sustancias que figuran en los cuadros para la fabricación ilícita de drogas (artículo 12, apartado 1, de la Convención) y la obligación de establecer y mantener un sistema para vigilar el comercio internacional de las sustancias que figuran en los cuadros [artículo 12, apartado 9, letra a)].

Por lo que respecta a las sustancias a las que se aplican estas obligaciones, existen algunas diferencias entre las sustancias enumeradas en los cuadros I y II de la Convención de las Naciones Unidas de 1988 y las sustancias catalogadas en los Reglamentos. Sin embargo, estas diferencias se deben a que la legislación de la UE, además de catalogar todas las sustancias enumeradas en la Convención de las Naciones Unidas de 1988, incluye sustancias adicionales que se catalogaron con el objetivo de hacer frente a problemas específicos detectados en la Unión. Por tanto, no parece que existan incoherencias con la Convención de las Naciones Unidas de 1988. Aparte de las obligaciones que se derivan de la Convención de las Naciones Unidas de 1988, la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas adopta regularmente resoluciones en materia de control y vigilancia de los precursores de drogas. Estas resoluciones no son vinculantes y, además, en muchos casos la UE aplica las recomendaciones de las resoluciones antes de su adopción, ya que la Unión adopta de forma precoz «buenas prácticas» o enfoques innovadores para la política en materia de precursores de drogas.

Como conclusión general, en la evaluación no se identificaron problemas graves de coherencia en relación con los Reglamentos sobre precursores de drogas. En particular, no parecen existir elementos incoherentes ni internamente ni desde el punto de vista de las obligaciones internacionales a las que está sujeta la UE en este ámbito.

## Valor añadido de la UE

El análisis del valor añadido aportado por los Reglamentos sobre precursores de drogas tiene dos especificidades importantes:

* debido a la existencia de la Convención de las Naciones Unidas de 1988, de la cual todos los Estados miembros de la UE son signatarios, habría sido necesario legislar en este ámbito de todas formas, ya fuera a nivel nacional o de la Unión;
* la hipótesis contraria a una intervención a escala de la UE (p. ej., la aplicación de las medidas por parte de los Estados miembros a escala nacional) no es posible desde el punto de vista jurídico o bien solo resulta factible en circunstancias estrictamente definidas.

También cabe señalar que la regulación en el ámbito de la UE del comercio exterior con precursores de drogas es consecuencia directa de la competencia exclusiva de la Unión en la materia y que conviene aplicar consideraciones de coherencia para lograr una regulación simétrica del comercio dentro de la UE.

Sin perjuicio del hecho de que, en cualquier caso, el margen para las intervenciones a nivel nacional sea limitado, existen razones convincentes para que sea intrínsecamente preferible la intervención a escala de la UE. En particular, los Reglamentos sobre precursores de drogas hacen referencia a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la cooperación entre estas últimas y la Comisión. Se trata de una herramienta extremadamente valiosa (y prácticamente indispensable) para la intervención reglamentaria, cuyo fin es evitar que algunos productos específicos se desvíen hacia los canales ilícitos y se utilicen para llevar a cabo actividades delictivas, ya que, por definición tales actividades no se conocen públicamente y la información sobre ellas solo puede ser obtenida por las autoridades y, a menudo, es confidencial.

Los cuestionarios específicos aportaron puntos de vista adicionales sobre los beneficios concretos en los que se está materializando el control de los precursores de drogas a escala de la UE, como la existencia de definiciones, criterios y planteamientos comunes, que garantizan una mayor coherencia en la realización de controles y, además, aportan normas claras y predecibles para los operadores económicos.

Los efectos negativos atribuidos a la intervención de la UE están relacionados con la lentitud de las modificaciones de los Reglamentos para catalogar más sustancias (véase la sección relativa a la pertinencia), así como con los problemas que surgen cuando los Estados miembros individuales tienen diferentes prioridades en cuanto a las sustancias que quieren que se sometan a control.

No obstante, en conjunto, las respuestas recibidas tanto por las autoridades de los Estados miembros como por los operadores económicos han puesto de manifiesto que existen bastantes más beneficios que efectos negativos.

La evaluación también ha demostrado de forma convincente que las intervenciones legislativas a nivel nacional, además de estar inherentemente limitadas por las disposiciones de los Tratados, tienden a ser de menor calidad que las intervenciones a escala de la UE, no solo desde el punto de vista de la seguridad jurídica, sino también desde el punto de vista de la eficacia.

# CONCLUSIONES

La evaluación ha demostrado que es necesario emprender acciones adicionales por lo que respecta a las sustancias no catalogadas, especialmente los precursores de diseño.

Por consiguiente, la Comisión valorará la posibilidad de revisar los Reglamentos de la UE sobre precursores de drogas y los instrumentos jurídicos conexos, como la Decisión Marco 2004/757/JAI del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, teniendo en cuenta esta conclusión y sin perjuicio de los resultados del proceso de mejora de la legislación.

También puede aprovecharse esta oportunidad para valorar la posibilidad de reforzar muchos otros aspectos de los Reglamentos, como aquellos relativos al desvío de precursores de drogas auxiliares y AA desde el comercio dentro de la UE, reducir la carga administrativa para los operadores económicos y las autoridades competentes e imponer un control más estricto a las plataformas de comercio en línea.

Para este fin, será necesario adoptar un enfoque holístico que garantice la coherencia con otras iniciativas y políticas a escala de la UE y, en particular, con: la Agenda y Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga; la revisión del mandato del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA); la Estrategia Digital Europea; el nuevo Plan de Acción Aduanero de la UE, en particular por lo que respecta a la gestión de los riesgos aduaneros (y las posibilidades de reforzar la contribución del análisis del riesgos y los controles aduaneros a la detección de precursores); la nueva iniciativa sobre sanciones aduaneras; la iniciativa relativa al entorno de ventanilla única para las aduanas de la UE; y la evaluación de la cooperación aduanera entre la UE y China.

1. Reglamento (CE) n.º 111/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, por el que establecen normas para la vigilancia del comercio de precursores de drogas entre la Comunidad y terceros países (DO L 22 de 26.1.2005, p. 1). [↑](#footnote-ref-2)
2. Reglamento (CE) n.º 273/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, sobre precursores de drogas (DO L 47 de 18.2.2004, p. 1). [↑](#footnote-ref-3)
3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XG1229(01)&from=EN>. [↑](#footnote-ref-4)
4. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Agenda y Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2021-2025», COM(2020) 606 final. [↑](#footnote-ref-5)
5. Véanse el artículo 16, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 273/2004 y el artículo 32, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 111/2005. [↑](#footnote-ref-6)
6. Las anfetaminas incluyen la anfetamina y la metanfetamina. [↑](#footnote-ref-7)
7. Normalmente categorías 1 y 2 en los Reglamentos. [↑](#footnote-ref-8)
8. Normalmente sustancias de categoría 3 en los Reglamentos. [↑](#footnote-ref-9)
9. Las principales etapas del proceso de producción de la heroína son: amapola (cultivo)🡪opio🡪morfina🡪heroína. [↑](#footnote-ref-10)
10. Informes anuales sobre precursores (2018 y 2019) – Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). [↑](#footnote-ref-11)
11. Es necesario señalar que este indicador debe interpretarse con precaución. A primera vista, un aumento del número de incautaciones o de las cantidades incautadas puede considerarse positivo, ya que significa que las autoridades han logrado impedir con mayor eficacia que las sustancias químicas se utilicen para la fabricación de drogas ilegales. Sin embargo, es posible que simplemente indique que se ha producido un aumento del desvío y que, de hecho, «el problema» ha empeorado. Por el contrario, un descenso del número de incautaciones o de las cantidades incautadas no necesariamente significa que las autoridades hayan sido menos eficaces a la hora de impedir el desvío, sino que puede indicar que dicho desvío está disminuyendo, lo cual obviamente es un avance positivo. [↑](#footnote-ref-12)
12. *The smuggling of (pre-)precursors for the production of synthetic drugs – Situation Report 2017-2018* [«El contrabando de (pre-)precursores para la producción de drogas sintéticas: informe de situación 2017-2018»], Douane Belastingdienst, 2019. [↑](#footnote-ref-13)
13. Por ejemplo, la acetona se utiliza para fabricar cocaína, heroína, dietilamida del ácido lisérgico (LSD), anfetamina y derivados de la metanfetamina. Se necesitan varios litros de esta sustancia para obtener 1 kg de estas drogas (fuente: folleto sobre precursores de drogas elaborado por la DG Fiscalidad y Unión Aduanera en 2012). [↑](#footnote-ref-14)
14. <https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en>. [↑](#footnote-ref-15)
15. Medicamentos para uso humano y medicamentos veterinarios que contengan efedrina o pseudoefedrina o sus sales. [↑](#footnote-ref-16)