COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 7.1.2010
COM(2009)709 final

# INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

## sobre la aplicación y el funcionamiento de la legislación comunitaria en materia de vigilancia y control del comercio de precursores de drogas, de conformidad con el artículo 16 del Reglamento (CE) nº 273/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, y el artículo 32 del Reglamento (CE) nº 111/2005 del Consejo

(Texto pertinente a efectos del EEE)

**INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**sobre la aplicación y el funcionamiento de la legislación comunitaria en materia de vigilancia y control del comercio de precursores de drogas, de conformidad con el artículo 16 del Reglamento (CE) nº 273/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, y el artículo 32 del Reglamento (CE) nº 111/2005 del Consejo**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

## 1. INTRODUCCIÓN

Los precursores de drogas son sustancias químicas que se utilizan para fabricar drogas ilícitas; de hecho, no se fabrican drogas ilícitas sin precursores. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las sustancias químicas utilizadas como precursores de drogas se destinan fundamentalmente a otros muchos usos importantes y legítimos, como puede ser la síntesis de plásticos, productos farmacéuticos, cosméticos, perfumes, detergentes o aromas.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (en lo sucesivo, «la Convención de 1988 de las Naciones Unidas»), en su artículo 12, contiene una referencia específica a las medidas para evitar el desvío de las sustancias químicas precursoras de drogas para ser utilizadas en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

En este contexto, desde principios de la década de los noventa, la UE ha venido adoptando legislación destinada a garantizar que se impida el desvío de precursores de drogas, mediante el control y la vigilancia de su comercio legítimo. Si bien tradicionalmente la UE era una gran exportadora de precursores de drogas e importadora de drogas ilícitas, progresivamente se ha ido convirtiendo en una gran exportadora de drogas sintéticas fabricadas ilícitamente e importadora de los precursores necesarios para su fabricación.

Por consiguiente, la legislación comunitaria más reciente en materia de vigilancia y control del comercio de precursores de drogas, a saber, los Reglamentos (CE) nº 273/2004[1] y (CE) nº 111/2005[2], se planteó de manera que reforzara los controles a la importación y ampliara los requisitos de vigilancia vigentes hasta entonces.

En el artículo 16 del Reglamento (CE) nº 273/2004 y el artículo 32 del Reglamento (CE) nº 111/2005 se establece que, tres años después de la entrada en vigor de dichos Reglamentos, se llevaría a cabo una evaluación de su aplicación y funcionamiento y se enviaría un informe al Parlamento y al Consejo. En aras de la eficacia, se exponen en el presente informe las conclusiones de la evaluación de ambos Reglamentos.

[1] DO L 47 de 18.2.2004, p. 1.
[2] DO L 22 de 26.1.2005, p. 1.

## 2. LEGISLACIÓN COMUNITARIA SOBRE EL CONTROL DEL COMERCIO DE PRECURSORES DE DROGAS

El sistema comunitario de control de operadores y transacciones se basa en la estrecha colaboración entre las autoridades competentes y los operadores económicos afectados (principalmente fabricantes y comerciantes de sustancias químicas). En particular, la notificación de transacciones sospechosas por parte de los operadores es clave para evitar el desvío de precursores y recabar información para identificar a los traficantes.

La severidad de los controles aplicados a los operadores y las transacciones depende del grado de sensibilidad de los precursores de drogas regulados (las llamadas «sustancias catalogadas»), que se clasifican en tres categorías con requisitos diferentes, lo que permite establecer un equilibrio adecuado entre todos los métodos posibles para evitar que los precursores de drogas lleguen a los laboratorios de drogas ilícitas e impedir que se generen cargas innecesarias para las necesidades legítimas de todos los operadores.

Partiendo de esta colaboración, se ha puesto en marcha un sistema de vigilancia voluntaria para sustancias adicionales (las llamadas «sustancias no catalogadas»), que con frecuencia se desvían hacia la fabricación ilícita de drogas. Este sistema aporta flexibilidad para afrontar las tan cambiantes pautas de desvío y evitar que aumenten las cargas administrativas para los operadores legítimos.

El marco regulador vigente de la Comunidad en materia de precursores de drogas está constituido por el Reglamento (CE) nº 273/2004, que establece normas armonizadas para el control y la vigilancia intracomunitarias, y el Reglamento (CE) nº 111/2005, que establece las normas que rigen la vigilancia del comercio de precursores de drogas entre la Comunidad y terceros países.

## 3. APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA

### *3.1. Reglamento (CE) nº 1277/2005*[3]

El Reglamento (CE) nº 1277/2005 establece normas de aplicación detalladas para los Reglamentos (CE) nº 273/2004 y (CE) nº 111/2005. Al objeto de garantizar un mayor grado de uniformidad en la aplicación del marco jurídico comunitario por parte de las autoridades competentes y los operadores económicos, se establecen en él disposiciones sobre la concesión de licencias a operadores, el envío de información por parte de los operadores a las autoridades competentes, el sistema de notificaciones previas a la exportación, la autorización de exportaciones e importaciones y el control de los envíos en tránsito y en transbordo.

### *3.2. Orientación*

Como complemento de los instrumentos jurídicos, la Comisión ha elaborado y consensuado con los Estados miembros y los operadores una serie de documentos y actividades de orientación general para ayudar a las autoridades competentes y a los operadores del sector en sus tareas.

- Preguntas y respuestas

[3] DO L 202 de 3.8.2005, p. 7.

A fin de proporcionar a las autoridades competentes de los Estados miembros y a los operadores económicos respuestas consensuadas a preguntas sobre interpretación que se han ido planteando desde 2005 y de cara a una aplicación armonizada de algunas disposiciones de la legislación comunitaria, se ha elaborado un documento de orientación que se actualiza periódicamente y se encuentra a disposición del público[4].

- Directrices de la UE para operadores sobre el control de precursores de drogas

Con vistas a facilitar los acuerdos y la colaboración entre las autoridades competentes y los operadores, en 2006 se adoptaron las «Directrices de la UE para operadores sobre el control de precursores de drogas». Estas directrices proporcionan una serie de recomendaciones prácticas (por ejemplo, indicadores de riesgo para la identificación de transacciones sospechosas) e incluyen una lista de las sustancias catalogadas y no catalogadas («lista de vigilancia voluntaria de la UE») para ayudar a los operadores económicos a cumplir sus obligaciones en estrecha colaboración con las autoridades. Dado que estas directrices contienen información sensible, son las autoridades competentes de los Estados miembros quienes las difunden directamente, únicamente entre los operadores fiables.

- Seminarios

Los servicios de la Comisión y los Estados miembros, en estrecha colaboración con los operadores económicos, han organizado una serie de seminarios destinados a mejorar el conocimiento de la nueva legislación comunitaria sobre precursores de drogas y seguir difundiendo la importancia de los acuerdos.

- Mesas redondas de expertos

Los servicios de la Comisión y los Estados miembros han organizado reuniones *ad hoc* en forma de mesas redondas de expertos para abordar cuestiones específicas relativas al desvío y el tráfico de precursores de la heroína (anhídrido acético) y precursores de drogas sintéticas para la fabricación de anfetaminas o éxtasis (BMK y PMK).

### *3.3. Asistencia administrativa mutua*

El Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo proporciona una base jurídica para el intercambio de información (normas de confidencialidad incluidas) entre los Estados miembros y entre los Estados miembros y la Comisión.

A través del intercambio de información sobre envíos sospechosos, desvíos interceptados e incautación de precursores de drogas entre todos los Estados miembros y la Comisión, se garantiza la existencia de un planteamiento coordinado en el interior de la UE, se contribuye a las investigaciones de los Estados miembros y se evita el abastecimiento de los traficantes por posibles fallos en el mercado intracomunitario. Además, se puede pedir/facilitar ayuda a terceros países con los que la UE haya concluido acuerdos bilaterales sobre precursores de drogas para indagar sobre irregularidades, presuntas o establecidas, relacionadas con precursores de drogas.

[4] http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/legislation/precursors/index_en.htm

### *3.4. Plan de Acción de la UE sobre la droga*[5]

Las medidas para combatir el desvío y el tráfico de precursores de drogas siguen siendo parte esencial del nuevo Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga 2009-2012[6], establecido en el marco de la Estrategia global europea en materia de lucha contra la droga adoptada para el período 2005-2012. En la acción 42 del Plan de Acción sobre la droga para 2009-2012 se insta a evaluar la legislación de la UE sobre control de precursores de drogas y su aplicación.

### *3.5. Acciones en el marco del programa Aduana 2013*

Aduana 2013 es un programa de cooperación de la UE que ofrece a las administraciones nacionales la posibilidad de generar e intercambiar información y conocimientos. Permite desarrollar y utilizar importantes sistemas informáticos transeuropeos en régimen de colaboración y, reuniendo a funcionarios de diferentes administraciones nacionales de toda Europa, establecer redes humanas[7]. Se han organizado diversas actividades para mejorar la aplicación de la legislación comunitaria sobre precursores de drogas.

En junio de 2009 se publicó un **curso virtual para operadores económicos sobre el control de precursores de drogas**, desarrollado a partir de las «Directrices de la UE para operadores sobre el control de precursores de drogas».

Los servicios de la Comisión, en estrecha colaboración con expertos de los Estados miembros procedentes de los servicios de aduanas, de la policía y de otras autoridades competentes en materia de legislación sobre precursores de drogas están preparando un **curso virtual sobre aduanas**.

Se ha creado un **grupo de proyecto con expertos en controles operativos de aduanas** para mejorar la eficacia operativa en la detección de envíos sospechosos de precursores de drogas que entren en el territorio aduanero comunitario o salgan de él. Se han organizado varios talleres operativos para intercambiar las mejores prácticas.

Se ha organizado, asimismo, un **ejercicio de reflexión** con funcionarios operativos de aduanas para determinar los criterios de análisis del riesgo que entrañan los precursores de drogas que entran en la Comunidad o salen de ella.

### *3.6. Acuerdos bilaterales*

La Comunidad ha concluido diez acuerdos bilaterales con terceros países para reforzar el control en colaboración con los principales protagonistas, abordando para ello cuestiones específicas de interés mutuo en el ámbito del control de precursores de drogas. Dichos acuerdos se han celebrado con Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela[8], Chile[9], México[10], Estados Unidos[11], Turquía[12] y China[13]. Además, en marzo de 2009, el Consejo autorizó a la Comisión a negociar un acuerdo bilateral con Rusia.

---

5 COM(2008) 567, p. 4
6 DO C 326 de 20.12.2008, pp. 7-25.
7 DO L 154 de 14.6.2007, pp. 25-31.
8 DO L 324 de 30.12.1995, p. 1.
9 DO L 336 de 11.12.1998, p. 46.
10 DO L 77 de 19.3.1997, p. 22.
11 DO L 164 de 21.6.1997, p. 22.
12 DO L 64 de 7.3.2003, p. 28.

El objetivo de estos acuerdos es estrechar la colaboración en materia de regulación con terceros países a partir de los instrumentos establecidos en el Reglamento (CE) nº 111/2005, activando los mecanismos de asistencia mutua y creando «grupos de seguimiento conjuntos» entre las partes en los acuerdos.

### *3.7. Acciones a nivel de las Naciones Unidas*

La Comisión y los Estados miembros han intervenido muy de cerca en el análisis de los logros de los objetivos establecidos en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) de 1998 y han participado con regularidad y de manera activa en la sesión anual de la Comisión de Estupefacientes, el órgano central de las Naciones Unidas para la elaboración de políticas en materia de drogas.

En el 50º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, a partir de una propuesta de la Comunidad, se adoptó la Resolución 50/10, sobre «Prevención de la desviación de precursores de drogas y otras sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas»[14], en la que se promueven los principios fundamentales del control de precursores de drogas en la Comunidad.

Además, los servicios de la Comisión y los Estados miembros apoyan las iniciativas operativas específicas dirigidas por las Naciones Unidas para abordar problemas particulares relacionados con el desvío y el tráfico de precursores de drogas y participan activamente en ellas. En concreto, la UE participa en el proyecto «PRISM» con el fin de tratar el desvío de precursores de drogas sintéticas y en el proyecto «COHESION» para combatir el desvío y el tráfico de precursores de la heroína y la cocaína, así como en las operaciones específicas conexas.

## 4. EVALUACIÓN

### *4.1. Acciones de la Comisión para evaluar la aplicación y el funcionamiento de la legislación comunitaria*

En 2007, la Comisión pidió a los Estados miembros que la informaran acerca de las medidas nacionales que habían adoptado con arreglo a lo previsto en la legislación comunitaria (es decir, tanto las medidas para cumplir con sus deberes de control y vigilancia como las normas sobre sanciones aplicables por incumplimiento de las disposiciones de los Reglamentos comunitarios). La mayoría de los Estados miembros habían adoptado medidas adecuadas, salvo ocho de ellos, contra los cuales la Comisión inició procedimientos por incumplimiento. En el transcurso de 2008, la mayoría de los Estados miembros afectados adoptaron o hicieron lo necesario para adoptar las medidas exigidas, por lo que, antes de que finalice 2009, deberían haberse adoptado todas las medidas nacionales necesarias.

A fin de evaluar el funcionamiento de la legislación comunitaria, se creó un grupo de trabajo de expertos, procedentes de las autoridades nacionales competentes, para ayudar a los servicios de la Comisión. Además, la Comisión encargó a un contratista externo que reuniera información procedente de todas las partes interesadas (autoridades competentes y operadores

---

13 DO L 56 de 28.2.2009, p. 6.

14 Resolución 50/10, p. 42, del Informe sobre el 50º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (E/CN.7/2007/16/Corr.1), http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/50.html

del sector) a través de cuestionarios ─incluida información cuantitativa cuando estuviera disponible─, que analizara el impacto de los retrasos provocados por los requisitos impuestos por la legislación al comercio de precursores de drogas y que recogiera propuestas para mejorar el sistema vigente.

Todos los Estados miembros respondieron plena o parcialmente en relación con los años 2006 y 2007. Se organizaron entrevistas pormenorizadas con las autoridades competentes de una muestra de Estados miembros. Un total de setenta y dos empresas y ocho asociaciones industriales (procedentes de diez Estados miembros diferentes) respondieron a la encuesta realizada en el sector; más del 90 % de todas las respuestas correspondían a cinco de ellas. El informe sobre este estudio, que se completó a finales de enero de 2009, contiene una presentación detallada de los resultados de la encuesta, resume las principales conclusiones y propone recomendaciones sobre las deficiencias detectadas. Debido al carácter sensible de la información que contiene el informe, este no se ha hecho público. Pese a los esfuerzos considerables realizados por el contratista, los datos reunidos son limitados, por lo que no pueden considerarse plenamente representativos. Ha resultado especialmente difícil conseguir datos cuantificados sobre los gastos soportados por las autoridades competentes o los operadores como consecuencia de la aplicación de los requisitos legales.

Dado que el Reglamento (CE) nº 111/2005 hace especial hincapié en los controles de aduanas, en 2007 se organizó un nuevo estudio para determinar si el control de precursores de drogas es una prioridad para las aduanas, si estas tienen capacidad para llevar a cabo los controles y si realmente estos se realizan.

### *4.2. Conclusiones de la evaluación*

#### *4.2.1. Principales tendencias del desvío y de los intentos de desvío*

En general, el marco jurídico comunitario destinado a controlar el comercio de precursores de drogas parece aportar medidas proporcionadas para evitar el desvío de precursores de drogas hacia la fabricación ilícita de estas. Desde 2005, tanto las incautaciones notificadas como los envíos interceptados de sustancias catalogadas y no catalogadas han ido en aumento. Además, un retorno en las investigaciones permite calcular *a posteriori* las cantidades de sustancias que es muy probable que hayan sido desviadas. Estos datos ponen de manifiesto, por un lado, que el sistema funciona adecuadamente, pero, por otro, que los traficantes tratan continuamente de desviar precursores de drogas del comercio legítimo. Para los traficantes parece todavía más rentable recurrir al desvío a partir de los circuitos legítimos para conseguir precursores de drogas. Aunque no se dispone de suficientes datos cuantitativos que demuestren que el control del comercio legal está haciendo que, de manera global, disminuyan tanto el desvío como el tráfico de precursores, está claro que el sistema de control vigente impone a los traficantes importantes barreras para acceder a los precursores de drogas y reduce la disponibilidad global de precursores para la fabricación ilícita de drogas. Los intentos actuales de desvío parecen centrarse en un número limitado de sustancias (tanto catalogadas como no catalogadas):

El ***anhídrido acético***, un precursor clave en la producción de heroína, sigue siendo el objetivo de los traficantes en algunos Estados miembros, como ponen de manifiesto los datos sobre incautaciones y envíos interceptados. La ayuda bilateral y regional y la cooperación entre las autoridades competentes afectadas fueron fundamentales para impedir el desvío y/o lograr la incautación en 2008 de aproximadamente 220 toneladas de anhídrido acético, lo que

representa más del 15 % de la cantidad que se considera necesaria para la fabricación ilícita de heroína en Afganistán.

Las autoridades aduaneras de la UE han aumentado la vigilancia sobre el control del comercio de ***efedrina*** y ***pseudoefedrina*** a granel o contenida en preparados farmacéuticos o medicamentos, la mayoría de ellos en tránsito a través de la UE, pero en ocasiones también en exportaciones hacia terceros países en los que se lleva a cabo la fabricación ilícita de metanfetamina, lo que ha dado lugar a un importante aumento de las incautaciones, sobre todo en el caso de los preparados farmacéuticos que contienen pseudoefedrina. Desde 2005, se han detectado, incautado o interceptado envíos sospechosos de aproximadamente 86 toneladas de efedrina o pseudoefedrina a granel o en tabletas, lo que ha evitado la fabricación de hasta 65 toneladas de metanfetaminas (en función de los métodos de síntesis empleados), cuyo valor en la calle se estima en 9 700 millones de dólares estadounidenses.

La ***gamma butirolactona (GBL)*** es una sustancia no catalogada incluida en el sistema de vigilancia voluntaria de la Comunidad. Los datos disponibles ponen de manifiesto que la cooperación con la industria a través de la vigilancia y la notificación voluntarias está funcionando adecuadamente, pero también que los traficantes siguen interesados en el desvío de GBL y de otras sustancias químicas sometidas a un control menos estricto. En 2008 se impidió el intento de desvío o se logró la incautación de 2 170 litros de GBL.

Desde 2005 no existen pruebas de que la Comunidad sea objetivo del desvío de otros precursores importantes. Por ejemplo, no se han producido incautaciones ni interceptaciones importantes de envíos de permanganato potásico, un precursor clave de la cocaína.

*4.2.2. Virtudes y deficiencias de la legislación*

Cabe señalar que el período de tiempo previsto en los Reglamentos para llevar a cabo una evaluación de su funcionamiento era bastante breve para poder detectar efectos claros, y esta brevedad se vio acentuada porque muchos Estados miembros no adoptaron en los plazos establecidos todas las medidas necesarias para cumplir plenamente sus obligaciones de conformidad con los Reglamentos.

Sin embargo, todas las acciones realizadas desde 2005 han contribuido, sin duda, a lograr una aplicación y un funcionamiento adecuados y armonizados de la legislación comunitaria. Además, la adopción progresiva por parte de los Estados miembros de las medidas nacionales y el ejercicio de las facultades previstas en la legislación comunitaria han reforzado considerablemente su capacidad para actuar frente a los incumplimientos de dicha legislación.

En general, las disposiciones de los Reglamentos (CE) nº 273/2004 y (CE) nº 111/2005, así como las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº 1277/2005, funcionan adecuadamente y alcanzan el objetivo perseguido, a saber, impedir el desvío sin crear barreras innecesarias a las actividades comerciales legítimas con precursores de drogas catalogados. El control y la vigilancia se centran en los operadores en lugar de centrarse en cada transacción. La división de las sustancias catalogadas en tres categorías ha demostrado ser un medio eficaz para la aplicación de un planteamiento modulado, en función de la sensibilidad de las sustancias y las cantidades comercializadas de manera legítima.

El principio clave integrado en la legislación sobre comercio intracomunitario y comercio entre la Comunidad y terceros países (la colaboración entre los operadores económicos y las autoridades competentes) funciona adecuadamente. Dicha colaboración, aunque se aplica y se

utiliza de manera diferente por parte de los Estados miembros, facilita la notificación obligatoria o voluntaria de las transacciones o los pedidos sospechosos y evita el desvío temprano de sustancias catalogadas y no catalogadas, al tiempo que permite que el comercio legal funcione sin problemas. Se trata de una herramienta flexible, rápida y eficaz que responde a las pautas del tráfico, en constante cambio, y al interés creciente de los traficantes por sustancias menos controladas. Las Directrices de la UE para operadores sobre el control de precursores de drogas y el nuevo curso virtual para operadores económicos sobre el control de precursores de drogas completan con éxito la legislación.

La aplicación y el funcionamiento del sistema común de concesión de licencias introducido en el comercio intracomunitario y en el comercio entre la Comunidad y terceros países para operadores que manejan precursores de categoría 1 (las sustancias más sensibles) han resultado ser eficaces en opinión tanto de las autoridades competentes como del sector.

La obligación de registro que tienen los operadores que manejan precursores algo menos sensibles, de categoría 2, por lo que se refiere tanto al comercio intracomunitario como al comercio entre la Comunidad y terceros países, parece ser insuficiente para permitir el control adecuado por parte de las autoridades competentes y evitar el desvío a partir del importante volumen de comercio intracomunitario de estas sustancias. De hecho, los usuarios finales de sustancias de categoría 2, al no introducir en el mercado las sustancias, no están obligados ni a registrarse ni a informar de las cantidades que compran para uso propio, por lo que son prácticamente desconocidos para las autoridades competentes. También es muy difícil para los fabricantes o intermediarios de sustancias de categoría 2 cumplir la obligación que tienen de comprobar la legitimidad de sus clientes, así como del uso final notificado de la sustancia, y, por consiguiente, notificar como es debido cualquier transacción sospechosa a las autoridades competentes. El control por parte de las autoridades competentes de la legitimidad de los operadores resulta difícil y más aún cuando los fabricantes o intermediarios y los usuarios finales de sustancias de categoría 2 están establecidos en diferentes Estados miembros o cuando el proceso comercial incluye más de dos entidades establecidas en más de un Estado miembro. Se han destacado estos problemas en particular con respecto al anhídrido acético, un precursor clave en la fabricación ilícita de heroína.

La evaluación puso de manifiesto diferencias en la interpretación de algunas disposiciones legislativas, cuestión que debería abordarse a fin de facilitar la correcta aplicación armonizada en toda la Comunidad. Se trata, en particular, de los campos obligatorios que deben rellenarse en la declaración de cliente, los criterios para considerar mezclas los productos que contienen sustancias catalogadas y la aplicación de los límites vigentes para la exención de registro de las mezclas que contienen sustancias de categoría 2 de conformidad con el artículo 6 del Reglamento (CE) nº 273/2004 en comparación con la redacción del artículo 14 del Reglamento (CE) nº 1277/2005.

Las disposiciones relativas a la frecuencia de notificación por parte del operador a las autoridades competentes no proporcionan una base suficiente para cumplir con los deberes de control y vigilancia. Un resumen de los movimientos comerciales legales es un instrumento importante para detectar envíos sospechosos.

Los instrumentos que rigen el control de las exportaciones y las importaciones permiten a las autoridades competentes realizar comprobaciones previas sobre los fines lícitos de una transacción y, por tanto, proporcionan los medios para evitar el desvío en una etapa temprana. El recurso al sistema de notificación previa a la exportación permite a los terceros países que

lo hayan solicitado comprobar la transacción prevista y, de ese modo, informar a las autoridades competentes de los Estados miembros sobre si la transacción es lícita o no.

La insistencia en los procedimientos y controles aduaneros ha resultado ser muy útil. La Comunidad se enfrenta cada vez con más frecuencia a envíos desviados de los canales de distribución legal antes de su entrada en el territorio aduanero comunitario, lo que requiere una mayor atención por parte de los servicios de aduanas y de control de fronteras. Las disposiciones relativas al control de los envíos en tránsito o en transbordo parecen haber aumentado, en cierta medida, la posibilidad de verificar la legalidad del fin de esos envíos; sin embargo, no parecen permitir que las autoridades competentes verifiquen la legalidad del fin en todos los casos.

El estudio sobre el control aduanero de precursores de drogas realizado en 2007 detectó algunas deficiencias relativas a la identificación de envíos sospechosos en relación con los cuales se habían presentado declaraciones aduaneras falsas. La evaluación puso de manifiesto numerosas virtudes, pero también mostró que, en general, siguen siendo necesarias muchas mejoras. En particular, el informe reveló que las administraciones aduaneras no otorgan prioridad a la legislación sobre precursores de drogas, que no están suficientemente concienciadas y que carecen de los conocimientos y los recursos necesarios (por ejemplo, falta material para ensayos).

Los preparados farmacéuticos y los medicamentos para uso humano que contienen precursores de drogas se encuentran en la actualidad fuera del ámbito de aplicación de la legislación sobre precursores de drogas. La fabricación, la importación y la distribución mayorista de medicamentos, incluidos los productos destinados a la exportación, están sujetas a autorización, a obligaciones específicas y a inspecciones regulares, en consonancia con la legislación comunitaria sobre productos farmacéuticos (Directiva 2001/83/CE). Por tanto, se considera que dichas actividades deberían estar bajo el suficiente control sistemático de las autoridades competentes de los Estados miembros. Sin embargo, esos mismos fabricantes, importadores y distribuidores mayoristas no están sujetos a requisitos de notificación previa específicos con arreglo a la legislación sobre precursores de drogas cuando exportan medicamentos que contienen precursores de drogas. Ello ha dado lugar a una situación en la que, en algunos Estados miembros, exportaciones y envíos en tránsito o en transbordo de preparados farmacéuticos o medicamentos que contenían precursores de drogas (en particular, efedrina o pseudoefedrina) no han sido interceptados ni incautados pese a ser bastante probable que se iban a destinar a la fabricación ilícita de drogas.

Aparentemente hay otras deficiencias menores en la legislación sobre precursores de drogas por lo que se refiere al comercio exterior. Destacan, entre otras, la falta de flexibilidad en cuanto al tiempo que las autoridades competentes tienen que esperar para obtener una respuesta a las notificaciones previas a la exportación, la ausencia de procedimientos simplificados de autorización para los envíos repetitivos entre operadores muy conocidos en la Comunidad y en los países de la AELC y la necesidad de seguir simplificando los procedimientos de autorización en el entorno electrónico aduanero.

## 5. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR

### *5.1. Mejora de la aplicación armonizada de la legislación vigente*

Como primera medida para mejorar, debería promoverse y facilitarse en mayor grado el intercambio de las mejores prácticas entre las autoridades de los Estados miembros ─incluidas las autoridades aduaneras─ y la aplicación práctica de un auténtico acuerdo de colaboración entre las autoridades y los operadores económicos. Podría facilitarse a nivel comunitario el intercambio de las mejores prácticas a través de talleres, seminarios, mesas redondas y ejercicios de seguimiento sobre temas específicos o sobre precursores de drogas concretos, a fin de sacar provecho inmediato a las mejores prácticas de algunos Estados miembros y, a la larga, reforzar los sistemas de control de manera global.

Actualizando y completando la guía de preguntas y respuestas podría lograrse la interpretación armonizada de algunas disposiciones legislativas vigentes, como la aplicación de umbrales para el registro cuando las mezclas contienen sustancias catalogadas ─en particular, la interpretación del artículo 6 del Reglamento (CE) nº 273/2004 en comparación con la redacción del artículo 14 del Reglamento (CE) nº 1277/2005─ o la uniformidad de criterios para mezclas que contienen precursores de drogas.

Todo ello reforzaría la aplicación de la legislación comunitaria y evitaría que los traficantes centraran sus intentos de desvío en los Estados miembros en los que aparentemente la aplicación de la legislación es menos estricta y las sanciones se consideran menos rígidas.

### *5.2. Mejora de la notificación*

Deberían revisarse las obligaciones de notificación que se establecen en el artículo 19 del Reglamento (CE) nº 1277/2005, a fin de obtener información más precisa y actualizada a través de las notificaciones de los operadores. Esto podría lograrse aumentando la frecuencia de notificación de anual a bianual o trimestral y facilitando dicha notificación mediante la utilización de medios electrónicos modernos y seguros para el intercambio de información, como la creación, en su caso, de una base de datos europea segura.

### *5.3. Modificación de algunos requisitos para sustancias de categoría 2*

A la vista de las deficiencias detectadas, parece necesario reforzar los controles en relación con todas las sustancias de categoría 2 o, en concreto, del anhídrido acético (precursor clave en la fabricación de heroína), a fin de garantizar que los operadores que posean dichas sustancias —o, concretamente, el anhídrido acético— o las comercialicen estén sometidos a un control adecuado para disuadir de los intentos de desvío. Esto se puede lograr de diferentes maneras:

- Modificando el Reglamento (CE) nº 273/2004 de manera que sea obligatorio el registro de los usuarios finales que posean sustancias de categoría 2 para uso propio, modificando, por ejemplo, la definición de «operador» o la de «puesta en el mercado» o el apartado 6 del artículo 3, por el que se establece el sistema de registro.

- Modificando el Reglamento (CE) nº 1277/2005 de manera que se introduzcan condiciones y procedimientos comunes de registro.

- Modificando el anexo I del Reglamento (CE) nº 273/2004 y, en consonancia, el anexo del Reglamento (CE) nº 111/2005, de manera que el anhídrido acético pase de estar clasificado como sustancia de categoría 2 a sustancia de categoría 1.

### *5.4. Garantía de un control adecuado de los preparados farmacéuticos o los medicamentos que contengan efedrina o pseudoefedrina*

Sin duplicar las disposiciones administrativas sobre fabricantes, importadores y distribuidores mayoristas de medicamentos, debería plantearse el refuerzo de las disposiciones de control de los preparados farmacéuticos o los medicamentos que contengan efedrina o pseudoefedrina en tránsito o en transbordo a través de la UE. La legislación sobre productos farmacéuticos ya contiene disposiciones sobre la exportación de medicamentos. Debería reflexionarse acerca de si sería beneficioso contar con disposiciones prácticas armonizadas específicas sobre la exportación de medicamentos que contengan efedrina o pseudoefedrina y su supervisión por parte de las autoridades competentes en materia de medicamentos o si la legislación sobre precursores de drogas debería permitir interceptar las exportaciones de preparados farmacéuticos o medicamentos cuando haya motivos suficientes para sospechar que las sustancias en cuestión se van a destinar a la fabricación ilícita de drogas.

### *5.5. Mejora y adaptación de los requisitos de procedimiento con respecto al riesgo de desvío*

A fin de alcanzar un nivel de control proporcionado con respecto al riesgo de desvío, el procedimiento relativo a las notificaciones previas a la exportación debería adaptarse para permitir que las autoridades competentes actúen caso por caso, deberían introducirse procedimientos simplificados de autorización para los envíos repetitivos entre operadores muy conocidos en la Comunidad y en los países de la AELC y deberían simplificarse en mayor medida los procedimientos de autorización en el entorno aduanero electrónico.

## 6. PRÓXIMAS ETAPAS

Las deficiencias detectadas pueden abordarse a través de diferentes métodos, algunos de los cuales exigen modificaciones de la legislación comunitaria. Cualquier opción necesitaría que se llevara a cabo un examen minucioso, en particular del impacto que tendría para los operadores económicos que comercializan legalmente las sustancias en cuestión con fines legítimos y de su eficacia para impedir el desvío de las sustancias hacia su uso en la fabricación ilícita de drogas.

Dado que la legislación vigente solo ha estado plenamente operativa durante un breve período de tiempo, la Comisión, ante todo, apoyará, organizará y facilitará medidas destinadas a mejorar su aplicación para sacar provecho inmediato de las mejores prácticas establecidas.

No obstante, la Comisión seguirá reuniendo la información necesaria para determinar las mejores opciones para corregir las deficiencias detectadas en la legislación y evaluar el impacto de las opciones seleccionadas tanto para las autoridades competentes como para los operadores económicos.