

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 273/2004 sobre precursores de drogas

[COM(2012) 548 final — 2012/0261 (COD)]

(2013/C 76/10)

Ponente: **David SEARS**

El 15 de octubre de 2012 y el 22 de octubre de 2012, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 273/2004, sobre precursores de drogas

COM(2012) 548 final – 2012/0261 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2013.

En su 486º pleno de los días 16 y 17 de enero de 2013 (sesión del 16 de enero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 130 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 La presente propuesta se ha redactado para corregir deficiencias específicas detectadas en la legislación vigente de la UE con respecto a la supervisión y control del comercio entre las empresas de la UE en anhídrido acético, un producto químico con numerosos usos legítimos y esenciales, pero también sujeto a desvío como precursor para la producción ilícita de heroína a partir de morfina, por lo general en Afganistán. El CESE reconoce la necesidad de modificar el Reglamento vigente y apoya firmemente la propuesta.

1.2 El CESE apoya también: la propuesta de crear una base de datos europea de operadores y usuarios finales autorizados y de mejorar la recopilación de informes de los Estados miembros sobre las incautaciones y los envíos ilícitos interceptados de todos los precursores de drogas sujetos y no sujetos a control.

1.3 La extensión de la legislación vigente sobre el registro de los «usuarios», en contraposición a los «operadores», requiere de definiciones nuevas o revisadas; se observan algunos problemas menores y se formulan recomendaciones. Los usuarios finales deben ser plenamente informados sobre el propósito y los beneficios del registro. Las autoridades competentes deben tener los mismos derechos de acceso a las instalaciones de los usuarios finales que los que disfrutaban actualmente en el caso de los operadores.

1.4 El CESE reconoce que las nuevas propuestas serán eficaces solo cuando sean comunicadas adecuadamente y no supongan innecesarias cargas financieras adicionales para todos los

involucrados. Por ello se apoya firmemente la propuesta de excluir a las microempresas de las tasas de registro.

1.5 Por último, el CESE señala que las partes involucradas en Europa han respondido plenamente a los requisitos de la Convención de 1988 de las Naciones Unidas sobre este tema, en particular su artículo 12, respecto del trabajo conjunto para lograr los objetivos deseados. Esto ha llevado a éxitos en la colaboración con otros interesados, dentro y fuera de la UE, para luchar contra la delincuencia, proteger la salud de los ciudadanos, permitir que el comercio legítimo continúe y salvaguardar la reputación de las organizaciones y empresas de que se trate. Los procesos seguidos, el grado de respeto mutuo y confianza que se ha alcanzado, y el estilo y el contenido de las comunicaciones a las partes interesadas: todo ello merece ser reconocido como modelos de conducta y cumplimiento normativo en el nivel de la UE o en cualquier otro nivel. Es de esperar que las propuestas previstas para los controles de sustancias psicotrópicas y «drogas de diseño» sintéticas sigan un patrón similar en el marco de una política de salud pública sólida, bien enfocada y basada en pruebas, en el nivel de la UE y en el nivel nacional, especialmente en el ámbito de la prevención. El CESE espera contribuir a estas propuestas en su debido momento.

2. Introducción

2.1 Los precursores de drogas son sustancias que se fabrican, comercializan y utilizan en todo el mundo en una amplia variedad de procesos legítimos y esenciales, pero que también pueden ser desviadas para la fabricación ilícita de drogas como la cocaína, la heroína, el éxtasis o las metanfetaminas. Durante mucho tiempo se han considerado fundamentales los esfuerzos para controlar el comercio de estas sustancias, que se necesitan por sus propiedades físicas, por ejemplo como disolventes para extraer los ingredientes activos de origen vegetal o como agentes químicos para modificar la naturaleza y el efecto de los fármacos resultantes.

2.2 El marco internacional para la acción lo proporciona la Convención de 1988 de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. El artículo 12 destaca que la cooperación entre las autoridades reguladoras y las empresas es esencial para lograr los resultados deseados.

2.3 En la Unión Europea (UE) la reducción del desvío de precursores de drogas es un objetivo importante tanto de la Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012) como del Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2009-2012). El marco legal para el comercio interior lo proporciona actualmente el Reglamento (CE) n° 273/2004, gestionado por la DG ENTR (Dirección General de Empresa e Industria), y para el comercio exterior el Reglamento (CE) n° 111/2005, gestionado por la DG TAXUD (Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera). El Reglamento (CE) n° 1277/2005, modificado por el Reglamento (CE) n° 297/2009 y (UE) n° 225/2011, establece las disposiciones detalladas de aplicación para las autoridades competentes y los operadores económicos.

2.4 En virtud de este Reglamento, los Estados miembros recaban y comunican los tonelajes de algunas sustancias sujetas a control (es decir, supervisadas y controladas específicamente) y no sujetas a control (supervisadas voluntariamente), que han sido interceptadas (antes de la entrega) o incautadas (durante la entrega o tras ella). Estas cantidades pueden entonces ser puestas en relación con las cantidades totales de tales sustancias interceptadas o incautadas en todo el mundo. Cualquier aumento inesperado en las cantidades declaradas, o cualquier cambio en la frecuencia y distribución de las interceptaciones e incautaciones, puede deberse a un mejor control, pero también puede indicar que existe una orientación cada vez mayor hacia un mercado particular con fines ilícitos, posiblemente debido a las deficiencias, percibidas o reales, de los controles locales.

2.5 Los datos consolidados de 2008 mostraron un incremento de siete veces con respecto a 2007 en la cantidad notificada para un precursor concreto, anhídrido acético, que se utiliza para convertir la morfina (derivado del opio) en heroína. Las 241 toneladas incautadas en la UE representan más del 75 % de las incautaciones mundiales. Esto condujo a repetidas críticas por parte de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de las Naciones Unidas. El Informe de la Comisión COM (2009) 709 sobre la evaluación y el funcionamiento de la legislación pertinente concluyó que, aunque en general la situación era satisfactoria, había algunas deficiencias, y formuló recomendaciones, en particular con respecto a la supervisión y control de las ventas de anhídrido acético en la UE.

2.6 A lo largo de este proceso la Comisión y las otras partes interesadas han reconocido que el anhídrido acético desempeña un papel esencial como agente de alquilación en la síntesis de una amplia gama de materiales recubiertos, películas, plásticos,

productos farmacéuticos (por ejemplo, la aspirina) y otros productos de consumo. Parece que la mayor parte de la producción mundial total (actualmente, alrededor de un millón de toneladas al año) la utilizan localmente sus productores; una proporción más reducida, menos de un tercio del total, se vende a otros usuarios finales. La cantidad necesaria para uso ilícito, fundamentalmente en Afganistán, se estima entre 380 y 570 toneladas por año. Esto a su vez produce alrededor de 380 toneladas de heroína afgana, de las cuales 70 toneladas se suministran a usuarios de drogas en Europa. A un precio medio en la calle en Europa que se eleva, según informes, a 40 euros por gramo, esto equivale a un valor anual del comercio ilícito de alrededor de 3 000 millones de euros. El valor de mercado del anhídrido acético que se requiere es trivial en comparación con estas cifras, y también en comparación con el valor de las ventas legítimas o con el coste de la pérdida de reputación personal o corporativa tras esos desvíos para uso ilícito. El programa mundial de la industria química *Responsible Care* (responsabilización de la industria química) ayuda a garantizar que los operadores legales que acceden al mercado por primera vez comprendan estos aspectos.

2.7 Asimismo, se reconoce que, incluso si todos los intentos de desvío en Europa se evitaran con éxito, tales desvíos se llevarán a cabo en otras partes del mundo. Los beneficios económicos para los productores de drogas, como se ha mencionado anteriormente, son sencillamente demasiado grandes. No obstante, los controles están todavía plenamente justificados y sirven de modelo para que otros los sigan. Siempre que se consideren rentables, tienen el completo apoyo de los sectores de la industria de que se trate para que su comercio legítimo dentro de la UE pueda continuar.

2.8 Dada la situación anterior, la Comisión ha considerado una serie de enfoques alternativos, como se establece en la evaluación de impacto, y ha consultado a los órganos representativos de los sectores afectados –principalmente al Consejo de la Industria Química Europea (CEFIC) por el lado de los productores («operadores») y algunos usuarios finales de gran tamaño, y a la Asociación Europea de Distribuidores Químicos (FECC) por el lado de los distribuidores y usuarios finales de reducido tamaño–, así como a representantes de los Estados miembros, que deberán poner en práctica las propuestas. Hubo acuerdo general en que la propuesta actual es la opción preferida.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de la Comisión amplía los requisitos de registro existentes para los productores, distribuidores y comerciantes de anhídrido acético a sus consumidores industriales finales, es decir, las empresas que compran anhídrido acético para sus propios usos o procesos dentro de la UE.

3.2 Con ello se pretende restringir aún más los desvíos reales o los intentos de desvío de anhídrido acético en la UE, en un esfuerzo por reducir su uso ilícito fuera de la Unión y garantizar una mayor seguridad jurídica para las empresas que actúan legalmente en la Unión Europea.

3.3 La actual categoría 2 de sustancias sujetas a control en virtud del Reglamento (CE) n° 273/2004 se divide, por lo tanto, en dos partes: una de ellas, la subcategoría 2A, está reservada para el anhídrido acético, mientras que la subcategoría 2B, correspondiente a otros cuatro productos químicos básicos, no se ve afectada por este cambio. Se mantienen sin cambios la definición de la categoría 1, para productos químicos especializados de bajo volumen sujetos a controles aún más exhaustivos que los más delicados precursores «clave» de drogas, y la definición de la categoría 3, para los productos químicos a granel de usos múltiples.

3.4 La propuesta también tiene por objeto establecer una base de datos europea sobre precursores de drogas a fin de garantizar la recopilación más eficiente de datos sobre las incautaciones y los envíos interceptados y de mantener una lista de los operadores y usuarios de la UE que posean licencia o estén registrados y produzcan, comercialicen o utilicen legalmente precursores de drogas.

3.5 La propuesta también clarifica algunas de las definiciones existentes, prevé exenciones del pago de tasas de registro para las microempresas, modifica las disposiciones actuales sobre comitología de conformidad con las nuevas reglas del Tratado de Lisboa, y elimina la necesidad de un proceso de adopción formal en la preparación de directrices. La propuesta también clarifica el derecho de los Estados miembros a adoptar medidas adicionales para obtener información y, si es necesario, para acceder a las instalaciones de los operadores sobre la base de cualquier pedido sospechoso en relación con las sustancias no sujetas a control.

3.6 El fundamento jurídico de la propuesta es el artículo 114 (Tratado de Funcionamiento de la UE) y, al menos en su forma actual, cumple con los requisitos de la UE sobre subsidiariedad y proporcionalidad.

3.7 Está previsto que el Reglamento entre en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea y sea obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. El Reglamento prevé un período de transición de hasta 18 meses para que las autoridades competentes puedan desarrollar los procesos necesarios y para que algunos usuarios finales se registren por primera vez. Los procesos de registro para todos los usuarios se han vuelto más rigurosos y ahora el registro puede ser rechazado si la información suministrada a las autoridades competentes se considera insatisfactoria.

3.8 La propuesta incluye una exposición de motivos y un documento de trabajo de los servicios de la Comisión (evaluación de impacto). También está disponible una síntesis de la evaluación de impacto. Las páginas web pertinentes de DG ENTR y DG TAXUD resumen el desarrollo de la legislación comunitaria en materia de supervisión y control de precursores de drogas en el seno de UE y entre la UE y terceros países, y proporcionan enlaces a todos los documentos relacionados, las partes interesadas y las organizaciones relevantes.

3.9 Los informes de la Comisión sobre interceptaciones e incautaciones de precursores de drogas, redactados a partir de los datos suministrados por los Estados miembros para los años 2006-2010, proporcionan la motivación de las propuestas actuales y se pueden consultar en las páginas web. Una presentación a cargo de DG ENTR en el grupo de trabajo del Consejo sobre la Unión Aduanera, del 16 de octubre de 2012, añadió información de fondo. Se proporcionó por separado una copia de las «Directrices para los operadores», publicadas conjuntamente por DG ENTR y DG TAXUD, a fin de que las autoridades nacionales competentes las distribuyan a las empresas de confianza que participan en transacciones lícitas a largo plazo de sustancias sujetas y no sujetas a control.

3.10 Otros informes, como el informe sobre «Precursores y sustancias químicas utilizados frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas» publicado en 2011 por la JIFE y el «*International Narcotics Control Strategy Report Chemical Controls*» (Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Drogas, Control de Productos Químicos) publicado en 2012 por el Departamento de Estado de EE.UU., ofrecen una visión externa y más global. En la actualidad se acepta, por ejemplo, que Afganistán no tiene demanda legítima de anhídrido acético y que todas las importaciones son, por lo tanto, son ilícitas. Se informa de que las fuerzas de la coalición se han incautado de cerca de 20 toneladas del total, muy superior, importado en 2011. Las principales fuentes ilícitas son, supuestamente, China, Corea del Sur, Europa, los Estados de Asia Central y la India. Es evidente que esto es todavía un trabajo en curso y que siguen siendo esenciales la estrecha cooperación internacional y la confianza mutua que tanto ha costado ganar.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE emitió su dictamen sobre el documento COM(2002) 494 final el 26 de febrero de 2003 ⁽¹⁾, haciendo plenamente suyas las propuestas de la Comisión respecto a los controles propuestos sobre precursores de drogas. De esto se tomó debida nota en la versión final, publicada como Reglamento (CE) 273/2004 en febrero de 2004 ⁽²⁾.

⁽¹⁾ DO C 95 de 23.4.2003, p. 6.

⁽²⁾ DO L 47 de 18.2.2004, p. 1.

4.2 Asimismo, el CESE apoya firmemente los esfuerzos para reducir el uso de drogas dentro y fuera de la UE, como dejó claro en su dictamen de mayo de 2012 en respuesta a la Comunicación de la Comisión «Para una respuesta más firme frente a las drogas»⁽³⁾. En él destacó la necesidad de mantener un enfoque equilibrado sobre la oferta y la demanda. La reducción de la oferta, que puede ser solo temporal, debe estar respaldada por sólidas políticas de salud pública, bien dirigidas y eficaces, especialmente en el ámbito de la prevención, en el nivel de la UE y en el nivel nacional (artículo 168(1) TFUE). Será esencial la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros. Las políticas deben basarse en datos y pruebas, y no al contrario.

4.3 El CESE apoya por ello firmemente la propuesta actual para reforzar la supervisión y el control del comercio de anhídrido acético entre las empresas dentro de la UE y para poner en práctica nuevas medidas que ayuden a vigilar y controlar los precursores de drogas en general, sobre todo mediante la creación de una base de datos europea de los operadores y usuarios finales con licencia o registrados y mediante la información facilitada por los Estados miembros sobre interceptaciones o incautaciones de sustancias desviadas para uso ilícito, en especial la fabricación de estupefacientes y drogas psicotrópicas, por lo general fuera de la UE. El desvío de pequeñas cantidades de anhídrido acético para la fabricación de heroína es especialmente preocupante.

4.4 El CESE también felicita a la Comisión y a todos los involucrados en la aplicación de la legislación vigente y en los exámenes y el proceso de consulta que se han sucedido, por la estrecha y continua cooperación con los Estados miembros, las autoridades reguladoras, los organismos policiales, los productores, los transportistas y los usuarios finales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas de 1988. Esto ha llevado a una serie de propuestas bien enfocadas, fundamentadas y documentadas, así como rentables, que tienen el claro apoyo de todos los que están directamente interesados y cuya plena aplicación es, por lo tanto, probable.

4.5 Esta cooperación ya ha dado lugar a una drástica reducción de las cantidades de precursores de drogas interceptadas o incautadas en la UE, lo que cabe esperar constituya una indicación de que la UE ya no se considera un blanco fácil. Se informa de que la supervisión voluntaria de sustancias no sujetas a control ha sido particularmente eficaz. Es esencial la flexibilidad para hacer frente a este comportamiento criminal innovador, persistente y muy rentable. Al menos en este ámbito, todas las partes tienen el mismo objetivo. Esto es plenamente

reconocido por todos los interesados, y tal vez podría servir de modelo para una legislación rentable de la UE en otros ámbitos, con amplias repercusiones para las empresas, los trabajadores y los consumidores.

4.6 La legislación también funciona porque los productores, distribuidores y usuarios finales involucrados ya están sujetos a una serie de controles similares –y tienen experiencia en su puesta en práctica– para materiales radioactivos, agentes biológicos, productos químicos de doble uso, exportaciones que requieren el consentimiento fundamentado previo, etc. Está a punto de ser introducida una nueva legislación sobre los precursores de explosivos. Esto exige, sin embargo, que los patrones generales de estos requisitos sigan siendo los mismos y que la lista de sustancias que requieran registro o licencia se mantenga en el mínimo. Por lo tanto, es probable que la propuesta actual sea eficaz, al menos en su objetivo estrechamente definido de reducir aún más las desviaciones de anhídrido acético para su uso ilícito durante el comercio legal en curso en la UE; sería más probable que fracasaran otras alternativas más dispersas o más onerosas.

4.7 El CESE también coincide con la Comisión en que esta propuesta no afecta a las condiciones de trabajo dentro de la industria o a los derechos de los consumidores en general, salvo en la medida en que, como individuos, apoyen una reducción en la disponibilidad de heroína y productos relacionados dentro o fuera de Europa. Lamentablemente esto va a ser difícil de medir, si es que tal reducción se produce. Esta propuesta, sin embargo, no depende de un equilibrio coste-beneficio de estas características y, por lo tanto, debe aplicarse en esta forma y tan pronto como sea posible.

4.8 Por último, el CESE espera contribuir a otras iniciativas de la UE en este ámbito, por lo que insta a la Comisión a que presente lo antes posible las nuevas propuestas previstas, en particular sobre las sustancias psicotrópicas y las «drogas de diseño» puramente sintéticas, que están reemplazando constantemente a las drogas tradicionales como la heroína y que están ampliando el mercado global.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE señala que las definiciones de «operador» y «usuario» pueden interpretarse como parcialmente coincidentes (ya que todos los «operadores» de que se trate en algún momento «poseerán sustancias catalogadas»). La necesaria distinción entre ambos se conseguirá insertando la frase «que no es un operador, pero» después de «persona jurídica» en la primera línea de la nueva letra h) del artículo 2.

⁽³⁾ COM(2011) 689 final, Dictamen del CESE: DO C 229, 31.7.2012, p. 85.

5.2 También es importante establecer que esto se refiere específicamente a los usuarios que están instalados y que operan dentro de la UE. Las ventas o entregas a usuarios de fuera de la UE están cubiertas por una legislación propia. Para asegurar un buen funcionamiento del mercado interior, también debe quedar claro entre los Estados miembros dónde debe realizarse el registro del operador y del usuario, por ejemplo en el país donde está establecido el operador o el usuario, o en el país donde se comercializa el producto (anhídrido acético).

5.3 La obligación de que los usuarios finales se registren por primera vez podría causar al comercio legal alteraciones a corto plazo, que pueden minimizarse mediante comunicaciones proactivas por parte de los operadores y distribuidores durante los 18 meses del periodo transitorio, preferiblemente sobre la base de claras notas de orientación cuidadosamente redactadas y emitidas por las autoridades competentes de los Estados miembros. Las actuales «Directrices para los operadores» proporcionan un excelente modelo para tales comunicaciones. El propósito y los beneficios de registro deben quedar claros en el momento de la inscripción para que los usuarios finales y los operadores tomen conciencia de las posibilidades y los riesgos de desviación y puedan así contribuir mejor a minimizarlos. Las autoridades competentes deben tener los mismos derechos de acceso tanto a las instalaciones de los usuarios finales como a las de los operadores.

5.4 El CESE apoya la propuesta de la Comisión de que las microempresas deberían estar exentas de la obligación de pagar tasas de registro, ya que es fundamental no solo que continúe este comercio legal (por el bien de las microempresas y los que trabajan en ellas), sino que los controles se entiendan y apliquen lo más ampliamente posible. Teniendo en cuenta que las cantidades necesarias para uso ilícito son relativamente reducidas, son las empresas usuarias de pequeño tamaño las que corren probablemente el mayor riesgo ante ofertas que creen no poder dejar pasar. La buena comunicación en apoyo del cumplimiento

será, por lo tanto, esencial, tanto en forma impresa como en formato electrónico, en todos los idiomas locales pertinentes.

5.5 El CESE señala que el requisito de presentación de informes y otra información para las sustancias no sujetas a control refleja su carácter voluntario, es decir, los Estados miembros «pueden» en lugar de «deben» seguir los procedimientos propuestos. Claramente, esto no es un escenario ideal para la protección del mercado interior, pero puede ser preferible a añadir aún más sustancias a las listas de precursores prioritarios ya catalogados. Todos los interesados deben, por tanto, vigilar cuidadosamente esta situación.

5.6 Por último, con respecto a la base de datos europea apuntada, el CESE acoge favorablemente la propuesta y anima firmemente a continuar el proyecto, sujeto únicamente a la reserva de que debe contar con recursos suficientes para su actualización y uso a largo plazo por todas las partes interesadas, y que debe estar diseñado para producir resultados y no solo para acumular datos obsoletos o parciales. Serán igualmente importantes la calidad y la cantidad de los datos recopilados. El continuo apoyo de los organismos policiales de los Estados miembros será fundamental para ello.

5.7 Naturalmente, el acceso a los datos debe limitarse a aquellos que tienen un compromiso firme y permanente con el comercio legal, que son probablemente los registrados en la base de datos. Los requisitos sobre la información que deben aportar los operadores, distribuidores, comerciantes y usuarios finales, así como los Estados miembros, deberán armonizarse en lo posible a fin de preservar el mercado interior y minimizar los costes. Esto no debería, sin embargo, entrar en conflicto con el objetivo principal de esta propuesta, que es detectar y restringir el desvío ilícito de precursores de drogas y, cabe esperar, capturar a los responsables.

Bruselas, 16 de enero de 2013.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*
Staffan NILSSON