

LA UNIÓN EUROPEA Y LA REDUCCIÓN DE LA OFERTA ILÍCITA DE DROGAS

Por ANDREU OLESTI RAYO*

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO PREVIO: LA BASE JURÍDICA SOBRE LA QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.—II. LA REPRESIÓN DEL TRÁFICO ILEGAL DE ESTUPEFACIENTES Y DE SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS: A) EL CONTROL DEL COMERCIO INTRACOMUNITARIO. B) EL CONTROL DEL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS QUÍMICOS. 1. *El Reglamento del Consejo 3677/90 de 13 de diciembre de 1990*. 2. *Los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad Europea con terceros Estados*. C) LA INTEGRACIÓN DEL CONTROL DEL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EUROPEA.—III. EL BLANQUEO DE CAPITAL.—IV. LAS ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL EN MATERIA PENAL ENTRE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA.—V. CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES.

La actividad de la Unión Europea en la esfera de las drogas es multidisciplinar y abarca numerosos factores y ramificaciones. Su actuación comprende desde aspectos relativos a la demanda de drogas, su uso indebido, la lucha contra el tráfico ilícito, hasta la sensibilización de los sectores expuestos a su consumo o las repercusiones que tienen sobre la salud pública o su incidencia sobre la criminalidad. Se trata además de un tema complejo y que ha sido desarrollado mediante una pluralidad de bases jurídicas.

* Profesor Titular de Derecho internacional público (Derecho comunitario europeo) de la Universitat de Barcelona.

En este trabajo nos centraremos en la actuación que se deriva de la reducción de la oferta ilícita de drogas, término genérico y que en nuestro caso incluye los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas; pero excluye otro tipo de sustancias que puedan generar adicción. Y ello analizando cuál ha sido el desarrollo de las acciones más significativas adoptadas por las instituciones de la Unión Europea. A tales efectos se examinará esencialmente las actuaciones impulsadas en el ámbito de la represión del tráfico ilegal de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; y ello tanto en lo que se refiere al control realizado en el ámbito del comercio intracomunitario, como las medidas adoptadas por la Comunidad Europea en el ejercicio de sus competencias de política comercial. Asimismo, y como otro elemento importante se analizará la actuación la Unión Europea en relación a la eliminación del blanqueo de capitales, para concluir con el examen de los actos adoptados en el seno de la cooperación policial y judicial en materia penal. Conviene subrayar que los desarrollos en estos dos últimos aspectos no son exclusivos de la reducción de la oferta ilícita de drogas, sino que se pueden predicar de la actividad de la Unión Europea con respecto a la delincuencia organizada transnacional. Ahora bien, la actuación originaria de la Unión Europea en estas esferas se relacionó con la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; ha sido con posterioridad, y en algún caso muy recientemente, que se ha ido ampliando a otros tipos de actividades ilícitas. Previamente y para ilustrar la variedad y complejidad de los instrumentos utilizados se examinará cuál es la base jurídica sobre la que se fundamenta la actuación de la Unión Europea en este ámbito.

I. PLANTEAMIENTO PREVIO: LA BASE JURÍDICA SOBRE LA QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La primera inclusión de una base jurídica específica en los Tratados constitutivos sobre la que se fundamenta la actuación de la Unión Europea se encuentra en el Tratado de la Unión Europea celebrado en Maastricht, y concretada en la lucha contra la toxicomanía. Así se dispone en el ámbito del Tratado de la Comunidad Europea, en el antiguo título X relativo a la salud pública (añadido por el Tratado de la Unión Europea), que la acción de la Comunidad: «se encaminará a la prevención de las enfermedades, especialmente de las más graves y ampliamente difundidas,

incluida la toxicomanía, apoyando la investigación de su etiología y de su transmisión, así como la información y la educación sanitarias»; añadiéndose además que «la Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y las organizaciones internacionales competentes en materia de salud pública»¹. Lo cual, y en relación a las drogas implicaría la actuación en la reducción de la demanda, como medida preventiva, y en cooperación especialmente con el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)²; y con la Organización Mundial de la Salud (OMS)³.

En el título de la Unión Europea sobre cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior se preveía, como ámbito de interés común para los Estados miembros, la cooperación en la lucha contra la toxicomanía. En efecto, a iniciativa de la Comisión o un Estado miembro, el Consejo podía adoptar las medidas necesarias para dotar de contenido a la cooperación policial para la prevención y la lucha contra, entre otros, el tráfico ilícito de drogas en colaboración con la Oficina Europea de Policía (Europol)⁴.

Con posterioridad, y tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se incrementa sustancialmente la base jurídica sobre la que se permite la

¹ Antiguo artículo 129 Tratado CE.

² La Asamblea General de Naciones Unidas a través de su Res. 45/179 de 21 de diciembre de 1990, titulada Fortalecimiento de la estructura de las Naciones Unidas de fiscalización del uso indebido de las drogas, decidió crear un programa semejante al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como un organismo subsidiario, a los efectos de dotar de mayor eficacia a la actuación de las Naciones Unidas y de unificar la actuación de tres dependencias de la Secretaría General: La División de Estupefacientes, la Secretaría de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de las Drogas. (Vid asimismo FERNÁNDEZ PONS, X: «Las Naciones Unidas y la fiscalización internacional de las drogas», *Agenda ONU*, n.º 1, 1998, pp. 117-118).

³ ESTIEVENART, G.: «The European Community and the global drug phenomenon. Current situation and outlook», en ESTIEVENART, G. (edited by): *Policies and strategies to combat drugs in Europe. The Treaty on the European Union: Framework for a new European Strategy to combat drugs?*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995, p. 87.

⁴ Antiguos artículos K.1. 4) y K.3. 1) y 2) del Tratado de la Unión Europea. En cualquier caso la lucha contra la toxicomanía, en virtud del antiguo artículo K.9 podía, a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro incluirse en el Tratado de la Comunidad Europea.

adopción de normas jurídicas en el seno de la Unión Europea, y por consiguiente se amplía el marco jurídico que le permite dotarse de instrumentos para la fiscalización de las drogas. Así, en el ámbito del Tratado de la Comunidad Europea se continúa manteniendo la mención a la lucha contra la toxicomanía aunque con una formulación diferente: «la Comunidad complementará la acción de los Estados miembros dirigida a reducir los daños a la salud producidos por las drogas, incluidas la información y la prevención»⁵. Además, y en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, se prevé en el contexto de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, que los ciudadanos tengan un alto grado de seguridad en dicho espacio. Este objetivo se deberá realizar, entre otros, mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada o no, del tráfico ilícito de drogas. A tal fin, se contempla una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, aduaneras y otras autoridades competentes; una mayor cooperación entre las autoridades judiciales; y cuando proceda, una armonización de las normas de los Estados miembros en materia penal⁶.

Para garantizar la idónea aplicación de estas disposiciones, la Comisión y el Consejo presentaron un Plan de Acción que fue suscrito por el Consejo Europeo que tuvo lugar en Viena en diciembre de 1998⁷. En dicho Plan se mencionaba la amenaza que las drogas constituían tanto individual como colectivamente, y la conveniencia de desarrollar al máximo las posibilidades que el Tratado de Amsterdam preveía, y ello articulado esencialmente mediante un Plan de acción específico sobre drogas para el período 2000-2004, que en aquellos momentos se estaba discutiendo por la Comisión y el Consejo⁸.

Además, como es conocido, en el Consejo Europeo que tuvo lugar en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999, referente a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, se acordaron una serie de orientaciones y prioridades políticas a los efectos de dotarlo de contenido. Entre las conclusiones adoptadas, y en lo que a nosotros interesa, se debe men-

⁵ Artículo 152 del Tratado CE.

⁶ Artículos 29 a 31 del Tratado de la Unión Europea.

⁷ Vid. las Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo de Viena, 11 y 12 de diciembre de 1998, en SN 300/98, apartado 83, p. 23.

⁸ Vid. *Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice*, en Doc. 13844/98.

cionar la conveniencia de adoptar medidas en aras a: la prevención de la delincuencia a escala de la Unión Europea, el incremento de la cooperación contra la delincuencia y el establecimiento de acciones contra el blanqueo de dinero. Y ello en el contexto de la lucha contra la criminalidad, aunque no exclusivamente la derivada del tráfico de drogas (sino también, y especialmente junto a ésta, la trata de seres humanos y el terrorismo⁹). Para someter a revisión los avances en la creación de un espacio de seguridad, libertad y justicia, en el Consejo Europeo de Tampere, se invitó a la Comisión a que presentara una propuesta de un marco adecuado a tal finalidad. Se trataba de concertar un instrumento que permitiera seguir la realización, en los plazos previstos, de las medidas programadas en el Tratado de Amsterdam, en el Plan de Acción de Viena, y en las propias conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere. Este instrumento, que fue adoptado por la Comisión en marzo del año 2000, es el denominado sistema *marcador*. El objetivo, según la Comisión, que se persigue es triple: garantizar la transparencia de un proyecto que afecta directamente a los ciudadanos europeos; preservar el impulso que se generó por el Consejo Europeo de Tampere; y ejercer una presión sobre las áreas que acusen un retraso respecto a las previsiones¹⁰. Dicho *marcador*, para cumplir con sus objetivos, está sujeto a actualizaciones, que tienen lugar semestralmente¹¹.

Los mecanismos que han vigorizado las actuaciones de la Unión Europea, han sido los denominados Planes de Acción que tienen una dura-

⁹ Vid. las Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, en SN 200/99, apartado 40 a 50, pp. 10-13.

¹⁰ Vid. *Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de «Libertad, seguridad y justicia» en la Unión Europea*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, en COM (2000) 167 final de 24 de marzo de 2000, p. 4.

¹¹ Vid. *Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de «libertad, seguridad y justicia» en la Unión Europea. (II semestre 2000)*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, en COM (2000) 782 final, de 30 de noviembre de 2000; *Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de «libertad, seguridad y justicia» en la Unión Europea. (I semestre 2001)*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, en COM(2001) 278 final del 23 de mayo de 2001; *Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de «libertad, seguridad y justicia» en la Unión Europea. (II semestre 2001)*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM(2001) 628 final de 30 de octubre de 2001.

ción quinquenal. Habiéndose adoptado el primero para el período 1990-1994, un segundo para el período 1995-1999, y finalmente se encuentra en vigor el correspondiente al período 2000-2004. En efecto, el actual fue aprobado en el Consejo Europeo que se celebró en Santa Maria da Feira los días 19 y 20 de junio de 2000; se definió por la Presidencia del Consejo como un instrumento crucial para reflejar la estrategia europea en materia de lucha contra la droga en acciones concretas que faciliten una respuesta integrada y pluridisciplinar al problema de las drogas¹². Éste contempla la adopción de medidas relativas tanto a la reducción de la demanda como la de la oferta de drogas, poniendo de relieve la necesidad de la cooperación internacional y una información, evaluación y coordinación eficaz a todos niveles. De todos estos aspectos conviene mencionar sin ánimo de ser exhaustivo la actuación desarrollada por el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías¹³ (OEDT), como instrumento creado para cubrir la necesidad de una información objetiva, fiable y comparable sobre el fenómeno de la droga y la toxicomanía.

Una vez constatada la pluralidad de bases jurídicas contenidas corresponde ahora centrarnos en los instrumentos adoptados en el seno de la

¹² Vid. las Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, 19 y 20 de junio de 2000, en SN 200/2000, apartado 51, p. 10.

¹³ Reglamento del Consejo 302/93 de 8 de febrero de 1993 por el que se crea un Observatorio europeo de la droga y las toxicomanías (en D.O.C.E. L 36 de 12 de febrero de 1993), modificado por el Reglamento del Consejo 3294/94 de 22 de diciembre de 1994 (en D.O.C.E. L 341 de 30 de diciembre de 1994), y posteriormente por el Reglamento del Consejo 2220/2000 de 28 de septiembre de 2000 (D.O.C.E. L 253 de 7 de octubre de 2000). Sus funciones más importantes serían la recogida, el análisis y la comparación de los datos existentes sobre el fenómeno de la droga y sus consecuencias en los Estados miembros; con el objetivo principal de contribuir a facilitar a la Comunidad y a sus Estados miembros una visión de conjunto del fenómeno de la droga y la toxicomanía en el momento en que éstos, en los ámbitos de sus respectivas competencias, tomen medidas o definan acciones. Se trata en definitiva de dotarse de instrumentos para permitir la comparabilidad y compatibilidad de las fuentes y métodos de información sobre la droga. Para ello el Observatorio dispone de red informatizada denominada Red Europea de Información sobre Drogas y Toxicomanías (REITOX), que constituye la infraestructura para la recogida y el intercambio de información y de documentación, tanto de los Estados miembros como de organismos internacionales. El OEDT ha presentado informes sobre la situación de la droga en la Unión Europea y ha desarrollado indicadores claves que son comunes a los Estados miembros a los efectos de facilitar la recogida de datos en los Estados miembros; se tratan de indicadores epidemiológicos del uso de las drogas y de sus consecuencias en la salud.

Unión Europea para reducir la oferta de drogas, tanto de estupefacientes como de sustancias sicotrópicas. Se ha de mencionar que el problema de la oferta ilícita va indisolublemente ligado a la demanda de este tipo de sustancias, y que una reducción eficaz de la primera es concomitante con una disminución de la segunda.

II. LA REPRESIÓN DEL TRÁFICO ILEGAL DE ESTUPEFACIENTES Y DE SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS

En el ámbito de la represión del tráfico ilegal de estupefacientes es obligado citar la labor realizada en este sector por las Naciones Unidas. Bajo sus auspicios se han adoptado una pluralidad de instrumentos jurídicos que configuran el marco general de la cooperación internacional en el ámbito de la fiscalización de las drogas¹⁴.

En la actualidad el instrumento de referencia esencial es la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas hecho en Viena, el 19 de diciembre de 1988 (Convención de Viena) y que entró en vigor el 11 de noviembre de 1990¹⁵. De este Convenio son partes contratantes, entre otros, todos los Estados miembros de la Unión Europea y la Comunidad Europea (que depositó su instrumento de ratificación el 31 de octubre de 1990¹⁶). Sin embargo, no es el único acuerdo adoptado en el seno de las Naciones Unidas respecto a estas sustancias. En efecto, junto a este instrumento, coexisten también otros tratados internacionales relativos a la fiscalización internacional de las drogas: la Convención Única sobre estupefacientes, celebrada en Nue-

¹⁴ Sobre la actividad desarrollada por las Naciones Unidas en este ámbito, vid. FERNÁNDEZ PONS, X.: «Las Naciones Unidas y la fiscalización internacional...», *op.cit.*, pp. 85-143.

¹⁵ Son parte de la Convención 162 Estados, y España la firmó el 20 de diciembre de 1988, y la ratificó el 30 de julio de 1990, entrando en vigor para España el 11 de noviembre de 1990 (B.O.E de 10 de noviembre de 1990). De hecho en el continente europeo sólo Liechtenstein, la Santa Sede y Suiza son los únicos Estados que no la han ratificado.

¹⁶ Decisión del Consejo 90/611 de 22 de octubre de 1990 relativa a la conclusión, en nombre de la Comunidad Económica Europea, del Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en D.O.C.E L 326 de 24 de noviembre de 1990.

va York el 30 de marzo de 1961¹⁷; y el Convenio sobre sustancias sicotrópicas, hecho en Viena el 21 de febrero de 1971¹⁸.

La Convención Única de 1961 es esencialmente un instrumento de codificación que unifica y racionaliza los diferentes acuerdos internacionales que hasta el momento fiscalizaban la producción, comercialización y consumo de los estupefacientes¹⁹. Pero este no es el único objetivo que se persigue sino que además, se amplía el alcance de la fiscalización a otros estupefacientes. En efecto si hasta el momento el problema esencial se centraba en las adormideras (opio y sus derivados), con la Convención Única se expande la fiscalización internacional al arbusto de coca y la planta de cannabis, y su resina. Asimismo, se crea la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) como órgano de control, compuesto por 13 miembros elegidos por el Consejo Económico y Social, y con un mandato de cinco años renovables²⁰; que sustituye a los órganos

¹⁷ La Convención entró en vigor el 13 de diciembre de 1964. En la actualidad son partes contratantes de la misma 175 Estados; entre ellos todos los Estados miembros de la Unión Europea. España la ratificó el 3 de febrero de 1966; entrando en vigor para España el 31 de marzo de 1966 (B.O.E. de 22 de abril de 1966).

¹⁸ El Convenio entró en vigor el 16 de agosto de 1976, y 169 Estados son parte contratantes, entre ellos todos los Estados miembros de la Unión Europea. España la ratificó el 2 de febrero de 1973. (B.O.E. de 10 de septiembre de 1976).

¹⁹ Así, en el artículo 44 de la Convención Única se dispone que, al entrar en vigor, se abrogan los siguientes instrumentos internacionales: Convención internacional del opio, firmada en la Haya el 23 de enero de 1912; Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso de opio preparado, firmado en Ginebra el 11 de febrero de 1925; la Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, firmada en Ginebra el 13 de julio de 1931; el Acuerdo para la supresión del hábito de fumar opio en el Lejano Oriente, firmado en Bangkok el 27 de noviembre de 1931; el Protocolo firmado en Lake Success (Nueva York) el 11 de diciembre de 1946, que modifica los Acuerdos, Convenciones y Protocolos sobre estupefacientes concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925, el 19 de febrero de 1925 y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936; el Protocolo firmado en París el 19 de noviembre de 1948, que somete a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención de 13 de julio de 1931 para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes y el Protocolo para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio, firmado en Nueva York el 23 de junio de 1953.

²⁰ De los trece miembros, tres son elegidos entre una lista de como mínimo cinco personas (con experiencia farmacológica o farmacéutica) propuesta por la Orga-

de fiscalización que existían previamente, incrementando su ámbito competencial. La JIFE no sólo actúa en el ámbito de la Convención de 1961; en las Convenciones posteriores (de 1971 y de 1988) también se le atribuyen, con diferente intensidad, funciones de control²¹. Se ha de mencionar que las disposiciones de la Convención Única están destinadas a prevenir la desviación de estupefacientes producidos legalmente a canales ilícitos y no a combatir el tráfico ilícito de estupefacientes producidos de forma clandestina²². La Convención Única fue enmendada por un Protocolo hecho en Ginebra el 25 de marzo de 1972²³; incluyendo una intensificación de los poderes de la JIFE, y una mayor atención a la conveniencia de reducir la demanda, para que la reducción de la oferta de estupefacientes sea efectiva.

Las sustancias sicotrópicas quedaban excluidas de la Convención Única de 1961, y como hemos avanzado, fueron objeto de un tratado específico en 1971. Se ha sugerido que su ausencia en la Convención Única obedeció a intereses de los países desarrollados vinculados a la industria farmacéutica²⁴. En cualquier caso, las medidas y los métodos de fiscalización en el Convenio de 1971 sobre sustancias sicotrópicas no son homogéneas. Se articula un sistema de listas, en el que se combinan dos regímenes de fiscalización, uno relativo a drogas alucinógenas (tipo LSD) que no son utilizadas en medicina, y cuya fiscalización es más estricta que la prevista para los estupefacientes en la Convención Única de 1961; y otros productos que son lícitamente fabricados por la industria farmacéutica (del tipo estimulantes, sedantes o ansiolíticos), y cuya fiscalización es más distendida.

nización Mundial de la Salud; y los diez restantes elegidos de entre una lista propuesta por los Estados miembros de las Naciones Unidas y por las partes que no sean miembros de las Naciones Unidas. (artículos 9 y 10 de la Convención Única).

²¹ Sobre las competencias de la JIFE, en el marco de la Convención Única de 1961 y la Convención de 1971, vid. CARDONA LLORENS, J.: «La fiscalización internacional del tráfico de drogas», *Anales de la Universidad de Alicante. Facultad de Derecho*, 1984-1985, pp. 35-51.

²² Vid. BAYER, I.; GHODSE, H.: «Evolución de la fiscalización internacional de drogas entre 1945 y 1995», *Boletín de Estupefacientes*, 1999, núms. 1 y 2, p. 10.

²³ 165 Estados son parte de la Convención Única en su forma enmendada por el Protocolo hecho en Ginebra el 25 de marzo de 1972, que entró en vigor el 8 de agosto de 1975. Entre éstos se encuentran todos los Estados miembros de la Unión Europea. España lo ratificó el 15 de diciembre de 1976, entrando en vigor para España el 3 de febrero de 1977 (B.O.E de 15 de febrero de 1977).

²⁴ BAYER, I.; GHODSE, H.: «Evolución de la fiscalización internacional de drogas entre...», *op.cit.*, p. 10.

La Convención de Viena de 1988 recoge las dos categorías establecidas por los tratados previos de fiscalización, y se la considera como la respuesta a una nueva situación, que se caracterizaba por las siguientes tendencias: el uso indebido de drogas se había convertido en un fenómeno mundial, y el cultivo, la producción y la fabricación ilícitos no se limitaba a un número reducido de países; la existencia de estrechos vínculos entre el tráfico ilícito de drogas y otras actividades ilícitas organizadas; y la generación de grandes beneficios financieros por quienes traficaban ilícitamente que amenazaban la estabilidad de un gran número de Estados²⁵. Introduce entre otras, un elenco de medidas relativas al blanqueo de capitales, y a la cooperación penal entre las partes contratantes; además de una fiscalización, limitada, de los denominados precursores que habían quedado excluidos del Convenio de 1971²⁶. Estos últimos son definidos como sustancias químicas esenciales, o imprescindibles para la fabricación de drogas; corresponden a sustancias químicas que se comercializan y se utilizan generalmente para la fabricación de productos legales, como podrían ser plásticos o productos farmacéuticos; de las que una pequeña parte se desvía para la fabricación ilegal de drogas, como heroína, cocaína y drogas sintéticas.

En este marco internacional, la Unión Europea ha adoptado medidas tanto en el ámbito de la vigilancia entre los países miembros, como relativo al control del comercio exterior de productos químicos; y ello centrado esencialmente en los precursores.

A) EL CONTROL DEL COMERCIO INTRACOMUNITARIO

En el seno de la vigilancia intracomunitaria se debe destacar la Directiva del Consejo 92/109 de 14 de diciembre de 1992 relativa a la fabricación y comercialización de determinadas sustancias utilizadas para la fa-

²⁵ Vid. BAYER, I.; GHODSE, H.: «Evolución de la fiscalización internacional de drogas entre...», *op.cit.*, pp. 13-14. Sobre los orígenes y las medidas contenidas en la Convención vid. ROUCHEREAU, F.: «La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes», *Annuaire Français de Droit International*, 1988, pp. 601-617; y SPROULE, W.; ST.-DENIS, P.: «The UN Drug Trafficking Convention: an ambitius step», *The Canadian Yearbook of International Law*, 1989, pp. 263-293.

²⁶ Vid. FERNÁNDEZ PONS, X.: «Las Naciones Unidas y la fiscalización internacional...», *op.cit.*, p. 98.

bricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas²⁷. Esta directiva se adoptó con el objeto de cumplir con las obligaciones derivadas de la Convención de Viena, como se ha comentado anteriormente, pero también para dar cumplimiento a los acuerdos que han sido adoptados en el seno de la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los siete países más industrializados (G-7). En concreto, en la reunión que tuvo lugar en Houston los días 9 a 11 de julio de 1990 se propuso la creación de un Grupo de Acción sobre los productos químicos (CATF) para elaborar procedimientos que fueran eficaces para impedir el desvío de precursores y productos químicos esenciales hacia la fabricación ilícita de estupefacientes, y cuyo informe fue aprobado en la reunión que tuvo lugar en Londres del 15 al 17 de julio de 1991²⁸.

A tenor de las disposiciones contenidas en la Directiva, los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para que se establezca una cooperación estrecha entre las autoridades competentes de los Estados miembros y los operadores económicos (ya sean personas físicas o jurídicas) que se dedican a la fabricación, transformación, comercio o distribución de sustancias sicotrópicas. Según este mecanismo, se deben notificar inmediatamente a las autoridades competentes los pedidos o las transacciones sospechosas de desviación a un tráfico ilícito de 23 sustancias (sustancias catalogadas, distribuidas en tres categorías)²⁹, así como facilitar la información que se pueda requerir sobre las transacciones relativas a estas sustancias. Además y para algunas de ellas (las incluidas en la primera categoría)³⁰ se deben adoptar medidas más estrictas relativas a la

²⁷ En D.O.C.E L 370 de 19 de diciembre de 1992.

²⁸ Los documentos relativos a las reuniones del G-7 se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.g7.utoronto.ca/g7/summit/index.htm>.

²⁹ Categoría 1: Efedrina; Ergometrina; Ergotamina; Ácido lisérgico; 1-fenil-2-propanona; Norefedrina, Pseudoefedrina; Ácido acetilntranílico; 3,4 metilendioxi-fenilpropana-2-ona; Isosafrola (cis + trans), Piperanol; Safrol. Categoría 2: Anhídrido acético; Ácido antranílico; Ácido fenilacético; Piperidina. Categoría 3: Acetona; Etil éterMetiletilcetona (MEK), Tolueno Permanganato potásico; Ácido sulfúrico; Ácido clorhídrico.

Las sustancias incluidas en la categoría 1 se corresponden con las que se encuentran en la Tabla I del Anexo a la Convención de Viena, mientras que las sustancias de las categorías 2 y 3 se corresponden con la previstas en la Tabla II del mismo Anexo a la Convención de Viena.

³⁰ Las medidas de control más estricto se aplican esencialmente a la primera categoría; y a la segunda si las cantidades de producto exceden un determinado umbral (Anhídrido acético (20 litros); Ácido antranílico (1 Kilo); Ácido fenilacético (1 Kilo) Piperidina (0,5 Kilos).

documentación que debe acompañar a las transacciones comerciales, en las que se debe incluir desde la cantidad y el peso de la sustancia catalogada, hasta el nombre y dirección del proveedor, distribuidor y destinatario³¹. A su vez, y para las mismas sustancias (las incluidas en la primera categoría), la fabricación y distribución debe estar condicionada a la posesión de una licencia, que se deberá otorgar en función de la competencia y la integridad del solicitante. Corresponde a los Estados miembros precisar las sanciones que se debieran imponer por las infracciones a la directiva, y en todo caso las primeras deben ser suficientes para fomentar el cumplimiento de tales disposiciones.

Conviene destacar que las sustancias que son objeto de un especial seguimiento son aquellas que se recogen en los anexos a la Convención de Viena, articulándose un procedimiento para modificar la directiva a medida que los anexos citados sufran modificaciones. Así, la Directiva 92/109 ha sido modificada en dos ocasiones para hacer efectivas las Decisiones de la Comisión de Estupefacientes conforme se añadían nuevas sustancias en los anexos de la Convención de Viena que debían ser sometidas a una vigilancia más estrecha³².

De todas formas continúan existiendo otras sustancias, cuya comercialización es legal, y no se encuentran entre las catalogadas, que son utilizadas en la producción ilícita de drogas. En este sentido existe una propuesta de directiva que originariamente fue presentada por la Comisión en 1998³³, y posteriormente, tras el Dictamen en primera lectura del Parla-

³¹ A los efectos de facilitar y homologar los modelos, y los datos que se debían recoger en los mismos, se adoptó el Reglamento de la Comisión n.º 1485 de 26 de julio de 1996 por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva del Consejo 92/109 en lo que respecta a las declaraciones de los clientes relativas al uso específico de determinadas sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (D.O.C.E L 188 de 27 de julio de 1996), posteriormente modificado por el Reglamento de la Comisión 1533/2000 de 13 de julio de 2000 (en D.O.C.E L 175 de 14 de julio de 2000).

³² Directiva de la Comisión 93/46 de 22 de junio de 1993 (D.O.C.E L 159 de 1 de julio de 1993) y Directiva de la Comisión 2001/8 de 8 de febrero de 2001 (D.O.C.E L 39 de 9 de febrero de 2001).

³³ Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/109/CEE del Consejo relativa a la fabricación y puesta en el mercado de determinadas sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (COM (98) 22 final), en D.O.C.E C 108 de 7 de abril de 1998.

mento Europeo, modificada en 1999³⁴, a los efectos de crear un mecanismo de control suplementario. Se trataría, en primer lugar, de crear una lista de aquellas sustancias no catalogadas pero usadas frecuentemente en la fabricación ilícita de drogas. Sobre esta lista se aplicaría un control, más flexible que el previsto para las sustancias catalogadas, entre otras razones porque se prevé una cooperación voluntaria entre las autoridades competentes y los operadores económicos para que éstos notifiquen pedidos o transacciones inhabituales. Esta flexibilidad del mecanismo previsto se justifica en aras de la no creación de obstáculos comerciales innecesarios³⁵.

En cualquier caso, y a pesar de la modestia de los planteamientos, la directiva no ha sido adoptada por el Consejo; aunque tal y como se desprende de los Informes de la JIFE, Europa, y principalmente los países de la Unión Europea, son un importante proveedor de anfetaminas y estimulantes de tipo anfetamina fabricados ilícitamente, no sólo en la región sino también en el mundo³⁶. Y que «la falta de medidas adecuadas de fiscalización de los precursores utilizados en la fabricación ilícita de anfetamina y estimulantes de tipo anfetamina, y la facilidad con que se puede obtener experiencia técnica en esta esfera, han facilitado la fabricación clandestina de estas sustancias»³⁷.

La cooperación voluntaria entre la Comisión, las autoridades compe-

³⁴ Propuesta modificada de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/109/CEE del Consejo relativa a la fabricación y puesta en el mercado de determinadas sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (COM (99) 202 final), en D.O.C.E C 162 de 9 de junio de 1999.

³⁵ De forma complementaria, y entre los Estados miembros se han establecido mecanismos de cooperación a los efectos de suministrarse información relativa a nuevas sustancias o nuevos perfiles químicos que afectan a determinadas drogas, como puede ser por ejemplo cocaína, la heroína, el LSD, las anfetaminas y sus derivados (vid. por ejemplo la Acción común 96/699, de 29 de noviembre de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al intercambio de información sobre la descripción del perfil químico de las drogas para facilitar la mejora de la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el tráfico de drogas. (D.O.C.E L 322 de 12 de diciembre de 1996). Información que en este supuesto estaba centralizada por la Unidad de Drogas de la Oficina Europea de Policía.

³⁶ *El Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2000*, en E/INCB/2000/1, párrafo 476.

³⁷ *El Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 1999*, en E/INCB/1999/1, párrafo 467.

tentes de los Estados miembros y la industria química sobre el control de las sustancias químicas no catalogadas que son desviadas hacia la fabricación ilícita ha sido incluida dentro del Plan de Acción contra la droga que fue aprobado por el Consejo Europeo que se celebró en Santa Maria da Feira, los días 19 y 20 de junio de 2000. Ésta se incluye en un elenco de acciones cuyo resultado debiera comportar la reducción sustancial de tráfico ilícito de precursores en un plazo de cinco años³⁸.

B) EL CONTROL DEL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS QUÍMICOS

En el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión Europea, existen dos tipos de instrumentos que se deben señalar: el primero es un Reglamento del Consejo celebrado en la esfera de la política comercial comunitaria y el segundo se refiere a los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad con terceros Estados.

1. *El Reglamento del Consejo 3677/90 de 13 de diciembre de 1990*

Dado que la Convención de Viena permite la participación en calidad de miembro de organizaciones internacionales siempre que en el instrumento de ratificación se precise su ámbito de actuación; el Consejo declaró que la Comunidad Europea era competente en materia de política comercial relativa a las sustancias que con frecuencia se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas³⁹.

Sobre la base de este mandato, el Consejo adoptó el 13 de diciembre de 1990, su Reglamento 3677/90, relativo a las medidas que deben adoptarse para impedir el desvío de determinadas sustancias para la fabricación ilícita de estupefacientes y de sustancias sicotrópicas⁴⁰; que ha sido

³⁸ Vid. *EU-Action Plan on Drugs*, en Doc. 9283/00, así como las Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, 19 y 20 de junio de 2000, en SN 200/2000, apartado 51, p. 10.

³⁹ Anexo a la Decisión del Consejo 90/611 de 22 de octubre de 1990.

⁴⁰ En D.O.C.E. L 357 de 20 de diciembre de 1990. Modificado esencialmente por el Reglamento nº 900/92 del Consejo de 31 de marzo de 1992 (D.O.C.E L 96 de 10 de abril de 1992) y por el Reglamento del Consejo 1116/2001 de 5 de junio de 2001 (D.O.C.E L 153 de 8 de junio de 2001).

modificado a medida que se han incluido nuevas sustancias en el anexo de la Convención de Viena⁴¹. Este instrumento, que se fundamenta en el artículo 133 (antiguo artículo 113) del Tratado CE relativo a la política comercial comunitaria, establece un sistema de cooperación entre las autoridades comunitarias y los operadores económicos que exportan determinadas sustancias. Se trata de adoptar medidas para controlar el comercio entre la Comunidad Europea y terceros Estados respecto a las 23 sustancias incluidas en el anexo a la Convención de Viena⁴². Aunque las sustancias objeto de control son las mismas que las contempladas para la vigilancia en el comercio intracomunitario, los mecanismos de control difieren.

Así, toda operación de importación, exportación y tránsito de los productos catalogados (para las tres categorías) debe ir acompañada de una documentación que incluya desde la cantidad y peso de la sustancia, hasta el nombre y la dirección del exportador, importador, distribuidor y destinatario final. Además, los operadores de la primera categoría de productos deben solicitar una licencia para intervenir en el proceso; mientras que los que operen con las otras dos categorías deberán declarar las direcciones de los locales donde se fabriquen o comercialicen con dichas sustancias. Igualmente, y para todas las sustancias catalogadas se prevén determinadas obligaciones para su exportación. Las incluidas en la primera categoría están sujetas a autorizaciones de exportación individualizadas, que podrán ser denegadas cuando, entre otras razones, existan motivos para sospechar que las sustancias están destinadas a la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas. Las contenidas en la segunda categoría, requieren también una autorización de exportación, que en principio podrá ser genérica si se reúnen determinados requisitos. La exportación

⁴¹ Reglamento de la Comisión 3769/92, de 21 de diciembre de 1992 (D.O.C.E L 383 de 29 de diciembre de 1992); y el Reglamento de la Comisión 260/2001 de 8 de febrero de 2001 (D.O.C.E L 39 de 9 de febrero de 2001).

⁴² Ello no obstante, en determinados casos puedan existir divergencias entre los Estados miembros sobre si una sustancia debe de ser controlada por considerarla como susceptible de desvío para la fabricación de estupefacientes; por ejemplo, el aceite de safrán, puesto que este aceite se considera como una mezcla que contiene safrol (sustancia catalogada) y, por consiguiente, en determinados Estados miembros está controlado, mientras que en otros se considera como un producto natural al que no se aplican controles. Mediante el Reglamento del Consejo 1116/2001 de 5 de junio de 2001 (D.O.C.E L 153 de 8 de junio de 2001) se modifica la noción de sustancia para poder incluir las sustancias naturales.

de sustancias de la tercera categoría, requerirá una autorización cuando exista un acuerdo internacional celebrado por la Comunidad Europea con un tercer Estado en el que se exija autorización de importación de estas sustancias o cuando se dirija a un país tercero supuestamente implicado en la fabricación ilícita de heroína o cocaína en su propio territorio o que se le considere un país sensible respecto a la desviación de dichas sustancias⁴³. En este sentido se debe subrayar que determinados países exigen para alguna de las sustancias de la segunda y tercera categorías una notificación previa; y por ello desde la Comunidad Europea se exporta esas sustancias con una autorización de exportación individual, y aplicando un procedimiento equivalente a las sustancias de la primera categoría⁴⁴.

Se ha de señalar que, a diferencia de la vigilancia en el comercio intracomunitario, se dispone de un mecanismo que permite un modesto control sobre las sustancias que no estando catalogadas son generalmente utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Se trata de un dispositivo que permite proporcionar información para reconocer y notificar las transacciones sospechosas de las sustancias contenidas en un listado (que deberá ser elaborado por la Comisión) y que generalmente son desviadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, y ello para permitir a la industria química controlar voluntariamente su comercio⁴⁵.

⁴³ A los efectos de desarrollar y aplicar las disposiciones previstas por el Reglamento 3677/90, la Comisión adoptó su Reglamento n.º 3769/92 de 21 de diciembre de 1992, que posteriormente ha sido modificado por Reglamento de la Comisión 2093/97 de 24 de octubre de 1997 (que no se encuentra en vigor en la actualidad, en D.O.C.E L 292 de 25 de octubre de 1997), por el Reglamento de la Comisión 1610/2000 de 24 de julio de 2000 (D.O.C.E L 185 de 25 de julio de 2000, y por el Reglamento de la Comisión 1251/2001 de 26 de junio de 2001 (D.O.C.E L 173 de 27 de junio de 2001).

⁴⁴ La relación de las sustancias y los países destinatarios se encuentra en la Comunicación de la Comisión en aplicación de los artículos 2 y 3 del Reglamento de la Comisión n.º 3769/92 de 21 de diciembre de 1992 por el que se aplica y modifica el Reglamento del Consejo 3677/90 relativo a las medidas que deben adoptarse para impedir el desvío de determinadas sustancias para la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas (DOCE C 180 de 26 de junio de 2001).

⁴⁵ Reglamento del Consejo 1116/2001 de 5 de junio de 2001 por el que se modifica el Reglamento del Consejo 3677/90 relativo a las medidas que deben adoptarse para impedir el desvío de determinadas sustancias para la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas (D.O.C.E L 153 de 8 de junio de 2001).

2. *Los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad Europea con terceros Estados*

La Comunidad Europea ha celebrado acuerdos internacionales con terceros Estados sobre asistencia y control de las sustancias controladas para evitar su desvío a finalidades ilícitas. En efecto, a finales de 1995 se concluyeron diversos tratados internacionales relativos al control de precursores y sustancias químicas con los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, y prioritariamente con los países miembros del Acuerdo de Cartagena. En concreto se celebraron acuerdos con: Bolivia⁴⁶, Colombia⁴⁷, Ecuador⁴⁸, Perú⁴⁹ y Venezuela⁵⁰; posteriormente y siguiendo con el mismo esquema se celebraron los acuerdos entre la Comunidad Europea y México⁵¹, en

⁴⁶ Vid. el acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Bolivia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, así como la Decisión del Consejo 95/567 de 18 de diciembre de 1995, referente a la celebración del mismo (ambos en D.O.C.E L 324 de 30 de diciembre de 1995).

⁴⁷ Vid. el acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, así como la Decisión del Consejo 95/568 de 18 de diciembre de 1995, referente a la celebración del mismo (ambos en D.O.C.E L 324 de 30 de diciembre de 1995).

⁴⁸ Vid. el acuerdo entre la Comunidad Europea y la República del Ecuador relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, así como la Decisión del Consejo 95/569 de 18 de diciembre de 1995, referente a la celebración del mismo (ambos en D.O.C.E L 324 de 30 de diciembre de 1995).

⁴⁹ Vid. el acuerdo entre la Comunidad Europea y la República del Perú relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, así como la Decisión del Consejo 95/570 de 18 de diciembre de 1995, referente a la celebración del mismo (ambos en D.O.C.E L 324 de 30 de diciembre de 1995).

⁵⁰ Vid. el acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Venezuela relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, así como la Decisión del Consejo 95/571 de 18 de diciembre de 1995, referente a la celebración del mismo (ambos en D.O.C.E L 324 de 30 de diciembre de 1995).

⁵¹ Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos para la cooperación en materia de control de los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias

marzo de 1997; y con Chile⁵² en diciembre de 1998. Todos ellos, tienen una vigencia de cinco años, que se renueva tácitamente por períodos sucesivos.

En los acuerdos se prevén medidas de cooperación entre las partes contratantes para evitar el desvío de sustancias que habitualmente son utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas. A tal efecto se crea un mecanismo de supervisión para que las partes comuniquen cualquier sospecha de desvío de las sustancias para fines de fabricación ilícita, especialmente cuando se trate de cantidades o envíos que no se consideren habituales. Asimismo y para determinadas sustancias se establece un mecanismo en virtud del cual en el momento de la concesión de una autorización de exportación, y previo al envío, se remitirá a la otra parte contratante una copia de tal autorización⁵³. En otro tipo de sustancias, la autorización de exportación podrá ser suspendida si en el plazo de quince días hábiles desde la recepción de la comunicación, la parte contratante importadora se opone explícitamente⁵⁴. Se incluye también un método para intensificar la asistencia administrativa entre las partes contratantes, que permita intercambiar información garantizando la confidencialidad. Se crea también un órgano en cada uno de los acuerdos, denominado Grupo mixto de seguimiento, formado por representantes de las partes contratantes en cada uno de los acuerdos firmados. Su función principal es velar por la aplicación de las disposiciones contenidas en los acuerdos, pudiendo a tal efecto adoptar decisiones y recomendaciones, así como modificar los anexos al acuerdo en el que se incluyen los diferentes tipos de sustancias cuyo comercio es objeto de supervisión.

Finalmente se celebró en junio de 1997, un acuerdo con Estados Uni-

sicotrópicas, así como la Decisión del Consejo 97/184 de 13 de marzo de 1997, referente a la celebración del mismo (ambos en D.O.C.E L 77 de 19 de marzo de 1997).

⁵² Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Chile relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, así como la Decisión del Consejo 98/708 de 3 de noviembre de 1998, referente a la celebración del mismo (ambos en D.O.C.E L 336 de 11 de diciembre de 1998).

⁵³ En concreto se trata de las sustancias que aparecen en las categorías 2 y 3 del Anexo de la Directiva y del Reglamento. Vid *supra* nota a pie de página 29.

⁵⁴ Se trata de las sustancias que se incluyen en la categoría 1 del Anexo de la Directiva y del Reglamento. Vid *supra* nota a pie de página 29.

dos de América⁵⁵, que tiene una vigencia de cinco años renovable tácitamente. En este acuerdo también se definen unos mecanismos en función de la categoría de sustancias catalogadas, que pueden implicar la suspensión de los envíos, aunque se regulan con mayor precisión las obligaciones derivadas de otros acuerdos que las dos partes contratantes (y los Estados miembros de la Comunidad Europea) hayan podido celebrar con anterioridad. Igualmente se asegura un dispositivo que permite solicitar, y obtener, información sobre envíos de una parte contratante a terceros Estados sobre los cuales existan dudas de ser desviados ilícitamente.

En principio la intención de la Comunidad Europea sería celebrar acuerdos internacionales de carácter bilateral con otros Estados, y de entre éstos se destacan los que se debieran celebrar para prevenir la sustracción de precursores químicos, con Turquía⁵⁶, así como con Indonesia, Malasia, Filipinas o Tailandia⁵⁷.

C) LA INTEGRACIÓN DEL CONTROL DEL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

La política de cooperación entre la Unión Europea y los países en desarrollo se debe intensificar y reforzar para integrar el control del tráfico ilícito de drogas. Y ello en el contexto de una cooperación multilateral que implique un equilibrio entre las medidas de reducción de oferta y demanda de drogas, utilizando los mecanismos previstos al efecto, como

⁵⁵ Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, así como la Decisión del Consejo 97/389 de 21 de mayo de 1997, referente a la celebración del mismo (ambos en D.O.C.E L 164 de 21 de junio de 1997).

⁵⁶ Vid. la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Plan de acción sobre drogas (2000-2004) en COM (2001) 301 final de 8 de junio de 2001, pp. 6-7. Así por ejemplo, la 2340 reunión del Consejo Transportes/Telecomunicaciones celebrada en Luxemburgo el 4 y 5 de abril de 2001, en el que se aprueba el mandato para negociar un acuerdo sobre precursores con Turquía (en doc. 7587/01).

⁵⁷ Vid. la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004) en COM (1999) 239 final de 26 de mayo de 1999, p. 24 y 51.

puede ser el Programa de la Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID).

El Consejo Europeo declaró en su reunión celebrada en Cardiff en junio de 1998, el carácter fundamental de la cooperación de todos los países en la lucha contra la droga, y se congratuló de la iniciativa de las Naciones Unidas de convocar un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre esta cuestión. Dicha cooperación debería abarcar todos los aspectos del problema: drogas naturales y sintéticas, uso indebido de drogas, tráfico y blanqueo de capitales, así como tratamiento y rehabilitación de los pacientes. Asimismo, el Consejo Europeo manifestaba la importancia de basarse en iniciativas existentes de la UE para actuar en otras regiones y, en particular, de cooperar más estrechamente con los países candidatos⁵⁸. Igualmente, tal y como queda reflejado en el Plan contra la Droga adoptado en Santa María da Feira se propuso la integración de la cooperación internacional de la Unión Europea en la lucha contra la droga, en el contexto general de las relaciones exteriores de la Unión Europea, y específicamente en el control de la droga como parte integrante de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea⁵⁹.

Existe un elemento central en el ámbito de la reducción de la oferta de drogas, y que se encuentra relacionado con las materias primas a partir de las que se extraen los estupefacientes cuyo tráfico es ilícito. Se trata de la sustitución de los cultivos ilegales, que generalmente se producen en países en desarrollo, por otras alternativas, y ello con una población local en situación de extrema pobreza. Conviene al respecto, llamar la atención sobre las Resoluciones aprobadas, por consenso, por la Asamblea General de Naciones Unidas en su vigésimo período extraordinario de sesiones celebrado en junio de 1998 y designado como «Cumbre Mundial de las Drogas». En efecto, entre éstas e incluida como medida de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas, se encuentra un Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos de drogas y el desarrollo alternativo⁶⁰. Entre otras medidas, se aboga por que los Estados financien programas de desarrollo que sean social y económicamente sostenibles, adaptados a las condiciones particulares de las regiones en donde se de-

⁵⁸ Vid. las Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo de Cardiff, celebrado el 15 y 16 de junio de 1998, en Doc. 150/98, apartado 41.

⁵⁹ Vid. *EU-Action Plan on Drugs*, en Doc. 9283/00, párrafos 5.2 y siguientes.

⁶⁰ Vid. la Res. S-20/4 E, de 10 de junio de 1998.

sarrolle⁶¹. En general, la aplicación de estos programas no ha logrado una reducción sustancial y sostenida del cultivo ilegal, y en la mayoría de las zonas de origen la producción sigue superando a la erradicación (aunque existen excepciones). Pueden existir varias razones que justifiquen este fracaso, como por ejemplo: la limitación presupuestaria en la financiación de los proyectos; la omisión de las circunstancias socioeconómicas, culturales y ambientales concretas que no son tenidas en cuenta en el diseño de los proyectos; la magnitud de la demanda; o el extremo grado de pobreza en las zonas de cultivo más importantes. En todo caso, entre estas razones no se encuentra el hecho de que los cultivos de adormidera y de arbusto de coca sean los que más beneficios ofrecen a los pequeños agricultores⁶².

En este contexto, cabe destacar que el Consejo, adoptó el 13 de octubre de 1997 su Reglamento 2046/97 relativo a la cooperación Norte-Sur en materia de lucha contra las drogas y la toxicomanía⁶³, que dedicaba una cantidad de 30 millones de euros para el período 1998-2000, y se ejecutaba en estrecha consulta con el PNUFID y en los que se recogían, esencialmente, los criterios que fueron recogidos en el Plan de Acción. Cantidad significativa, pero modesta en el conjunto los países de la Unión Europea. Ello no obstante, están previstos distintos instrumentos financieros, incluidos en otros programas que permiten la utilización de fondos comunitarios cuyo destino, en buena medida es la ejecución de acciones de desarrollo alternativo. Así existen determinados proyectos centrados tanto en América Latina como en Asia Central que abarcan diferentes acciones (tanto de reducción de demanda, como uso indebido y también reducción de la oferta) incluyendo programas de desarrollo alternativo⁶⁴.

⁶¹ Sobre las repercusiones y aplicación de tales medidas vid. por ejemplo: *Seguimiento del Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos de drogas y el desarrollo alternativo*. Informe del Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de las Drogas a la Comisión de Narcóticos, en doc. E/CN.7/2000/6.

⁶² Vid. MANSFIELD, D: «Desarrollo alternativo: contenido moderno de la política centrada en la oferta», *Boletín de Estupefacientes*, 1999, nums. 1 y 2, p. 19-45.

⁶³ En D.O.C.E L 287 de 21 de octubre de 1997.

⁶⁴ Vid. la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Plan de acción sobre drogas (2000-2004) en COM (2001) 301 final de 8 de junio de 2001, pp. 7-9. Asimismo en el anexo 3 a dicha Comunicación se incluye el conjunto de los programas y las acciones de lucha contra la droga y las líneas presupuestarias que se han utilizado (durante el presupuesto del

III. EL BLANQUEO DE CAPITALS

En el combate contra el tráfico ilícito de drogas, uno de sus elementos centrales es la lucha contra el blanqueo de dinero, aunque esta actividad no sea exclusiva de quienes se lucran con el tráfico ilícito de drogas. Se trata esencialmente de evitar que el dinero generado por este tráfico pueda circular, mediante determinados procedimientos y técnicas en el sistema económico y financiero; ayudando asimismo a evitar sus fuentes de financiación. De otra forma la eficacia en la lucha contra el tráfico ilícito de las drogas requiere medidas que eviten el blanqueo de dinero procedente de dicho tráfico⁶⁵. No se ha de olvidar que, tal y como reconoció la Asamblea General de Naciones Unidas en su vigésimo período de sesiones extraordinario, el blanqueo de grandes sumas de dinero provenientes del tráfico ilícito de drogas (o de otras actividades) constituía una amenaza mundial para la honestidad, seguridad y estabilidad del sistema financiero y comercial, e incluso para las estructuras de gobierno⁶⁶.

Como instrumentos, entre otros, se deben mencionar las denominadas 40 Recomendaciones adoptadas por el Grupo de Acción Financiera Internacional Sobre Blanqueo de Capitales (GAFI o FAFT) en una reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los siete países más industrializados (G-7) y el Presidente de la Comisión Europea⁶⁷. El GAFI fue creado en la Reunión del G-7 que se celebró en París del 14 al 16 de julio de 1989, con la función de examinar las medidas que permitieran combatir al blan-

año 2000). Vid. además la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004), en COM (1999) 239 final de 26 de mayo de 1999, p. 58.

⁶⁵ Para una ilustración de cómo la criminalidad organizada (una de cuyas principales fuentes de financiación es el tráfico ilícito de droga) utiliza sus mecanismos de blanqueo de capitales en diversos países. vid. STERLING, C.: *Thieves' World. The threat of the new global network of organized crime*, Simon & Schuster, New York, 1994.

⁶⁶ Vid. la Res. S-20/4 D, de 10 de junio de 1998.

⁶⁷ Vid. *Las cuarenta recomendaciones. Grupo de Acción Financiera Sobre el Blanqueo de Capitales* (policopiado). Se debe subrayar que como marco de referencia a partir del cual se ha de adoptar las recomendaciones figura en primer lugar, la adopción de tomar medidas inmediatas para ratificar y aplicar sin restricciones la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Convención de Viena).

queo de capitales, centrándose inicialmente en impedir la utilización del sistema bancario y financiero para estas actividades⁶⁸. A tal efecto, en el año 1990 el GAFI adoptó las denominadas cuarenta recomendaciones que fueron revisadas en 1996 para reflejar los cambios en las técnicas utilizadas para blanquear dinero y que han sido sujetas, algunas de ellas, a notas interpretativas realizadas por el GAFI⁶⁹. Sin embargo, conviene recordar que la JIFE en su Informe de 1995, expresaba su preocupación porque la comunidad internacional no hubiera adoptado medidas concretas para coordinar en forma eficaz la lucha contra el blanqueo de dinero a nivel mundial; existiendo una ausencia de universalidad en la aplicación de las medidas de lucha contra el blanqueo y careciendo de un instrumento que permitiera aplicar en forma general para evaluar los resultados de esas medidas⁷⁰.

En el ámbito de la Unión Europea, interesa subrayar que existe una actividad de las instituciones comunitarias en este sentido, cuyo instrumento más significativo es la Directiva del Consejo 91/308 de 10 de junio de 1991 relativa a la prevención del sistema financiero en operaciones de blanqueo de capitales⁷¹. Se trata de una normativa dirigida a las entidades de crédito y las instituciones financieras, en el contexto de la armonización de legislaciones para la consecución del mercado interior. La función principal de las disposiciones contenidas en la directiva está dirigida

⁶⁸ De la misma forma que como hemos comentado en la misma reunión se acordó crear un grupo de acción similar sobre los productos químicos para impedir que los precursores y productos químicos esenciales se desviasen hacia la fabricación ilícita de estupefacientes.

⁶⁹ Los documentos relativos al GAFI pueden consultarse en: <http://www1.oecd.org/fatf/index.htm>. En la actualidad forman parte del GAFI: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Singapur, Suecia, Suiza, Turquía. Además de la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo.

La presidencia del GAFI es rotatoria entre los Estados participantes. España, ha ostentado la presidencia en el período 2000-2001, y en su nombre ha actuado el Sr. José María Roldán Alegre, Director General de Regulación del Banco de España y antiguo consejero de la Comisión Nacional del Mercado de Valores desde enero de 1998 hasta septiembre de 2000.

⁷⁰ Vid. *El Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 1995*, en E/INCB/1995/1, párrafo 35.

⁷¹ En D.O.C.E L 166 de 28 de junio de 1991.

a eliminar el blanqueo de capitales derivado del tráfico ilícito de drogas; si bien en el preámbulo se invita a los Estados miembros a que amplíen las medidas al producto derivado de otras actividades delictivas⁷².

Se prevén medidas de colaboración con las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales y procedimientos de control interno y de comunicación para alertar e impedir la realización de operaciones relacionadas con el blanqueo de capitales; y entre ellas se subraya la posibilidad de suspender, en caso necesario, las normas sobre el secreto bancario y que las entidades financieras comuniquen a las autoridades toda sospecha de blanqueo de capitales. Ahora bien, el control está amortiguado porque, entre otras razones, no se armonizan los procedimientos que en cada Estado miembro debieran adoptarse para garantizar su efectivo cumplimiento; y así aspectos importantes, como por ejemplo, las circunstancias en las que una operación sospechosa puede quedar en suspenso o el comportamiento que deben seguir las autoridades una vez recibidas las informaciones no son objeto de regulación⁷³. En cualquier caso la Directiva, en términos generales, fue correctamente transpuesta por los Estados miembros. Aunque la Comisión Europea interpuso un recurso de incumplimiento contra Austria por la incorrecta transposición de la Directiva 91/308, dado que se permitía la ausencia de identificación a los clientes residentes en este país que abrieran determinado tipo de cuentas. El Abogado General recogió lo esencial de la argumentación de la Comisión, aunque finalmente ésta desistió el 19 de julio de 2000, y el Tribunal de Justicia archivó el asunto⁷⁴. De hecho, la posibilidad de poder abrir cuentas anónimas en establecimientos financieros llevó a que el GAFI amenazase con excluir a Austria de tal organismo dada las facilidades que este instrumento otorgaba a la ocultación y blanqueo de capitales. Esta situación finalizó con el compromiso del Gobierno austríaco de eliminar estas

⁷² De hecho, al definir la noción de actividad delictiva, en el contexto de la directiva se remite a cualquier infracción definida en la letra a) del apartado 1 del artículo 3 del Convenio de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas hecho en Viena, el 19 de diciembre de 1988.

⁷³ Vid. MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.; DEL RÍO MORENO, M. O.: «Hacia un nuevo enfoque en la lucha contra el blanqueo de capitales tras el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la CE*, 1996, D-26, pp. 404-405.

⁷⁴ Vid. las Conclusiones del Abogado General Sr. Antonio Saggio presentadas el 18 de mayo de 2000 al asunto C-298/98, Comisión contra Austria, (*policopiado*). Así como el Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 2000 (*policopiado*).

cuentas antes de junio de 2002, y prohibir la apertura de nuevas cuentas con estas características desde noviembre de 2000⁷⁵.

La Comisión Europea ha considerado que esta Directiva ha sido un instrumento bastante positivo en la lucha contra el blanqueo de capitales, aunque sea difícil determinar cuál es el montante que se ha evitado blanquear⁷⁶. Lamentablemente, no se pueden establecer relaciones contrastadas entre las denuncias de transacciones sospechosas presentadas y las sentencias por blanqueo de capitales o por delitos subyacentes; además, las sentencias y las cantidades confiscadas en este ámbito son escasas⁷⁷. Estos problemas fueron detectados por el Parlamento Europeo, que constataba la deficiencia del sistema de la Unión Europea para la lucha contra el blanqueo de capitales pues no tomaba suficientemente en consideración los nuevos tipos de operaciones financieras; y reclamaba una mayor eficiencia en el blanqueo de capitales⁷⁸.

En efecto, el endurecimiento de los controles en el sector financiero, ha llevado a los autores del blanqueo de capitales a recurrir con más frecuencia a empresas no financieras, con lo que otras actividades y profesiones se han revelado susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales⁷⁹. Baste recordar que en su Informe anual de 1996-1997 el GAFI

⁷⁵ Vid. *Financial Action Task Force on Money Laundering. Annual Report 1999-2000* de 22 de junio de 2000, pp. 20-22.

⁷⁶ Vid. La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004), en COM (1999) 239 final de 26 de mayo de 1999, p. 52.

⁷⁷ Vid. I Informe sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. Ponente: Klaus-Heiner Lehne, en A5-175/2000 de 21 de junio de 2000, p. 29.

⁷⁸ Vid. la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de junio de 1996 sobre el primer informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 91/308/CEE relativa al blanqueo de capitales, en D.O.C.E C 198 de 8 de julio de 1996.

⁷⁹ Como se recogía en la Recomendación 26 e) del Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada (que fue adoptado por el Consejo el 28 de abril de 1997): la obligación de informar que impone el artículo 6 de la Directiva sobre blanqueo de capitales tendría que ampliarse a todas las infracciones relativas a delitos graves y a otras personas y profesiones además de las entidades financieras que se mencionan en la Directiva. Los Estados miembros deberían estudiar si es oportuno que el incumplimiento de la obligación de informar de operaciones sospechosas se someta a sanciones disuasorias. Al mismo tiempo, la legislación nacional debería

declaraba que la tendencia más evidente en las técnicas de blanqueo de capitales la constituye el continuo aumento del uso de instituciones financieras no bancarias y de empresas no financieras en comparación con el de instituciones bancarias, y contando además con la ayuda de cómplices profesionales, que contribuyen a enmascarar el origen y la propiedad de los fondos⁸⁰. Es más, ciertas profesiones, como abogados, notarios y otras profesiones no vinculadas directamente con actividades financieras tienen la capacidad técnica de crear instrumentos que vehiculan y facilitan el blanqueo de capitales; además el secreto profesional que rige entre el abogado y su cliente «now is often extended to other non-advocacy «gatekeeper» functions. (...) This makes the use of these professionals attractive to those individuals wishing to hide assets or launder money»⁸¹.

Después de una insistente presión del Parlamento Europeo⁸², la Comisión presentó una propuesta de directiva en 1999 que actualizaba y modificaba la directiva vigente de 1991⁸³. La propuesta, tras diversas visici-

imponer a las autoridades fiscales una obligación análoga de informar en el caso de operaciones relacionadas con la delincuencia organizada y, como mínimo, para las operaciones relacionadas con el IVA y con los impuestos especiales. Hay que mejorar la cooperación entre los puntos de contacto previstos en la Directiva (en D.O.C.E C 251 de 15 de agosto de 1997).

⁸⁰ *Financial Action Task Force on Money Laundering. Annual Report 1996-1997* de junio de 1997, p. 7. Afirmación que en términos parecidos ha sido repetida constantemente en los Informes Anuales del GAFI.

⁸¹ *Financial Action Task Force on Money Laundering. Annual Report 2000-2001* de 22 de junio de 2001, p. 16.

⁸² Por ejemplo, el Parlamento Europeo en su Resolución de 21 de junio de 1996 sobre el primer informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 91/308/CEE relativa al blanqueo de capitales pedía a la Comisión que: «presente, tomando en consideración los trabajos preparatorios del Comité de Contacto, a la mayor brevedad, y en todo caso a más tardar antes del 6 de marzo de 1998, una propuesta con vistas a la revisión de la actual directiva, en virtud de la cual se incluya directamente en su ámbito de aplicación a aquellas profesiones y categorías de empresas de las que se pueda suponer con certitud que están implicadas o pueden estar implicadas en actividades o actitudes relacionadas con el blanqueo de capitales» (en D.O.C.E C 198 de 8 de julio de 1996).

⁸³ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/308 del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, en COM (1999) 352 de 14 de julio de 1999. Para un examen de los orígenes y contenido de la propuesta, vid. BEVERLY, A: «The proposal to update and extend the 1991 anti-money laundering Directive», en DE KERCHOVE, G.; WEYEMBERGH, A. (ed): *Vers*

tudes, de las cuales los acontecimientos sucedidos el 11 de septiembre de 2001 no son ajenos, fue aprobada el 17 de octubre de 2001 por el Comité conjunto de conciliación entre el Parlamento Europeo y el Consejo⁸⁴ y por el Parlamento Europeo⁸⁵. Finalmente, el 4 de diciembre de 2001, el Consejo adoptó la directiva⁸⁶.

El objetivo principal es extender el ámbito de aplicación de la directiva 91/308 a todo blanqueo de capitales sospechoso de provenir de las actividades desarrolladas por organizaciones delictivas⁸⁷ (no sólo las derivadas del tráfico ilícito de estupefacientes), incluyendo las que procedan de actividades ilícitas que afectan a los intereses financieros de la Unión Europea⁸⁸. En efecto, si bien tradicionalmente, se consideraba que la ma-

un espace judiciaire pénal européen, Institut d'Etudes Européennes, Université de Bruxelles, 2000, pp. 241-249.

⁸⁴ Vid. Joint text approved by the Conciliation Committee provided for in Article 251(4) of the EC Treaty, en doc. PE-CONS 3654/01 de 31 de octubre de 2001.

⁸⁵ Vid. III Informe sobre el texto conjunto, aprobado por el Comité de Conciliación, de la directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE de 10 de junio de 1991 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, en A5-380/2001 de 5 de noviembre de 2001.

⁸⁶ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2001/97 de 4 de diciembre de 2001 por la que se modifica la Directiva del Consejo 91/308 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, en D.O.C.E L 344 de 28 de diciembre de 2001.

⁸⁷ Entendiendo por organización delictiva, la noción definida en el artículo 1 de la Acción común 98/733 de 21 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea: «una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto período de tiempo, y que actúe de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años como mínimo o con una pena aún más severa, con independencia de que esos delitos constituyan un fin en sí mismos o un medio de obtener beneficios patrimoniales y, en su caso, de influir de manera indebida en el funcionamiento de la autoridad pública». (D.O.C.E L 351 de 29 de diciembre de 1998).

⁸⁸ En concreto las actividades que entran dentro del ámbito de aplicación de la directiva serían las definidas en el artículo 1.1 y 2 del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. Y se refiere a los siguientes comportamientos relativos tanto en materia de gastos (cualquier acción u omisión intencionada relativa: a la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos que tengan por efecto la percep-

yor parte de los fondos susceptibles de ser blanqueados procedían del tráfico ilícito de drogas, en la actualidad esta asertación no es tan diáfana, y el blanqueo de fondos originados por otras actividades ilícitas se han incrementado rápidamente⁸⁹.

A su vez, se extienden las obligaciones a ciertas entidades de carácter financiero que no estaban incluidas en el anterior texto vigente (como por ejemplo oficinas de cambio de moneda, o oficinas de que se dedican al envío de divisas entre países), y a determinadas actividades y profesiones de carácter no financiero pero que tienen (o pueden tener) su incidencia en el blanqueo de capitales (como por ejemplo, auditores, notarios, asesores fiscales, profesiones y empresas relacionadas con actividades inmobiliarias, casinos, o profesiones relacionadas con la compra, o subastas, de arte o de joyas). Recogiendo con bastante amplitud las indicaciones sobre las tendencias en las técnicas utilizadas para el blanqueo de capitales incluidas en los informes anuales de la GAFI.

De todas formas, pocos son los Estados miembros de la Unión Euro-

ción o la retención indebida de fondos procedentes del Presupuesto General de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta; al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información que tuviera el mismo efecto; al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio); como en materia de ingresos (cualquier acción u omisión intencionada relativa: a la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la disminución ilegal de los recursos del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta; al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar información que tuviera el mismo efecto; al desvío de un derecho obtenido legalmente, que tenga el mismo efecto). Así como complicidad, instigación o tentativa ligados a tales comportamientos. (Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, por el que se establece el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, en D.O.C.E C 316 27 de noviembre de 1995 p. 48). Sobre la dificultad de dotarse de instrumentos eficaces para combatir las actividades ilícitas contra los intereses financieros de la Unión Europea, vid. NAVARRO BATISTA, N.: «La lucha contra el fraude tras el Tratado de Amsterdam: un proceso inacabado», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 4, 1998, pp. 429-472.

⁸⁹ Como por ejemplo los delitos financieros, o el contrabando (de productos con gravados con impuesto altos como el tabaco y el alcohol), tráfico ilícito de armas, prostitución, tráfico de seres humanos, o vehículos robados (Al respecto vid. por ejemplo *Financial Action Task Force on Money Laundering. Annual Report 1996-1997* de junio de 1997, pp. 30-31).

pea que cumplen con todas las recomendaciones sugeridas por el GAFI. En efecto de las 40 recomendaciones, 28 requieren la adopción de una acción específica por parte de las autoridades competentes, y el GAFI examina el estado de cumplimiento de éstas por los Estados parte. De este análisis y centrándonos en los países de la Unión Europea, a fecha de junio de 2001, sólo Alemania, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Italia y Luxemburgo habían adoptado las acciones requeridas para garantizar el efectivo cumplimiento de todas ellas. El resto de los Estados miembros aun satisfaciendo la mayor parte de ellas, incumplían parcialmente otras; e incluso en algún supuesto no se habían adoptado medidas internas para aplicar la recomendación⁹⁰. Así, en el caso de España, en la fecha de elaboración del informe, no cumplía totalmente con dos de las recomendaciones. En concreto la recomendación número 28 relativa al establecimiento de directrices por las autoridades competentes para ayudar a las instituciones financieras a detectar los modos de comportamiento sospechosos de sus clientes, dado que éstas no se habían emitido para las agencias de cambio de divisas. Y la recomendación número 38 sobre la adopción de medidas rápidas como respuesta a la solicitud de otros países de identificación, congelación, incautación y decomiso del producto u otros bienes de valor equivalente a dicho producto, basándose en el blanqueo de capitales o los delitos subyacentes de esa actividad, por la limitación de las medidas de incautación y decomiso. Creo que es importante subrayar que para la misma fecha, países tan significativos como Canadá, Estados Unidos de América o Japón se hallaban, en cuanto al número de recomendaciones efectivamente implementadas a un nivel equiparable al de México⁹¹.

Tampoco hay que olvidar que la práctica libre circulación de capitales dentro de la Unión Europea, y entre la Unión Europea y terceros Estados, unido a la extrema rapidez en la que se pueden efectuar los movimientos de capitales, implica que por eficaces que sean los mecanismos

⁹⁰ Tal sería el supuesto por ejemplo de Francia que cumplía con 25 recomendaciones, en dos tenía un cumplimiento parcial y en una no había adoptado ninguna medida, o los Países Bajos en los si bien en territorio continental todas las recomendaciones eran cumplidas, menos una que lo es parcialmente; en su territorio de Aruba la recomendación 32 relativa a mejorar el intercambio internacional, entre las autoridades competentes, de la información relativa a las transacciones, personas o empresas involucradas en transacciones sospechosas no ha sido aplicada. (Vid. *Financial Action Task Force on Money Laundering. Annual Report 2000-2001. Annex D* de 22 de junio de 2001, pp. 1-6).

⁹¹ *Ibid*, pp. 1-6

internos que se puedan adoptar contra el blanqueo de dinero, éstos se revelarán ineficaces si otros países o regiones geográficas no tienen los sistemas adecuados. En tal sentido, el GAFI diseña una lista de determinados países a los que identifica como no cooperantes, cuando reúnen ciertas características (esto es, cuando no han satisfecho un determinado número de recomendaciones específicas)⁹². Se puede decir que este grupo tiene un carácter dinámico, y hasta cierto punto la inclusión en esta categoría tiene un componente relacionado con la voluntad política de las autoridades nacionales para acabar con las facilidades de blanqueo. Así, por ejemplo en el examen de los países no cooperantes en el año 2000, encontrábamos como países europeos a Liechtenstein y Rusia. Para el año 2001, el GAFI examina los compromisos y las realizaciones llevadas a cabo por cada uno de los Estados incluidos, y en función de éstas se determina si continúa o no en el listado de no cooperantes. El estar excluido de este grupo, no implica necesariamente que el Estado en cuestión haya adoptado correctamente los mecanismos que dificulten y obstaculicen el blanqueo de capitales; como tampoco el hecho de no aparecer un año presupone que el siguiente no se pueda incluir. Así por ejemplo, en el examen del año 2001, el GAFI considera que determinados países no cooperantes han adoptado las medidas necesarias para quedar excluidos de la lista (sería el caso, entre otros, de Liechtenstein); otro grupo de países han hecho progresos para eliminar las facilidades aunque no lo suficientemente efectivos para poder ser excluidos de la lista; y finalmente un tercer grupo lo integran aquellos países que no han realizado los progresos adecuados para reconducir las deficiencias detectadas. Para este último grupo de países (entre los cuales se encuentra Rusia) se propone la adopción de contramedidas a partir del 30 de septiembre de 2001⁹³. Asimismo y durante el mismo año, se han analizado nuevos países para detectar el grado de cumplimiento de las recomendaciones. Entre ellos, países candidatos a la ad-

⁹² Los criterios se encuentran definidos en el documento *Financial Action Task Force on Money Laundering Report on non-cooperative countries or territories. Annex (policopiado)* de 14 de febrero de 2000.

⁹³ Junto con Filipinas y Nauru. Entre las contramedidas diseñadas se propone: condicionar, restringir o incluso prohibir transacciones con los países no cooperantes; y obligar a la identificación de los clientes de instituciones financieras con respecto a las transacciones financieras llevadas a cabo por particulares o personas jurídicas cuya cuenta se encuentre en un país no cooperante, *Financial Action Task Force on Money Laundering Report on non-cooperative countries or territories, (policopiado)* de 14 de febrero de 2000, p. 8.

hesión a la Unión Europea: la República Checa, la República Eslovaca, Polonia y Hungría; en este último se han detectado graves irregularidades que han motivado su inclusión en los países no cooperantes, mientras que en el resto el examen ha sido satisfactorio⁹⁴.

En todo caso, en el ámbito interno de la Unión Europea los resultados de los esfuerzos para evitar el blanqueo de dinero medidos en términos de procesamientos, condenas, incautaciones de bienes son bastante modestos. Por ello, el Consejo adoptó, el 3 de diciembre de 1998 una acción común relativa al blanqueo de capitales, identificación, seguimiento, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito⁹⁵, modificado posteriormente por la Decisión marco del Consejo de 26 de junio de 2001⁹⁶. En estos instrumentos, se incita a los Estados miembros a que eviten la formulación y el mantenimiento de reservas a determinadas disposiciones del Convenio celebrado en el seno del Consejo de Europa en 1990 y relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito, en vigor desde el 1 de septiembre de 1993, y del cual todos son parte contratante⁹⁷. En concreto, que se eviten reservas o de-

⁹⁴ Junto a Hungría, Rusia, Filipinas y Nauru, se unen como países no cooperantes, en fecha de 22 de junio de 2001: Islas Cook, República Dominicana, Egipto, Guatemala, Indonesia, Israel, Libano, Las Islas Marshall, Myanmar, Nigeria, Niue, San Kitts y Nevis, San Vincent y las Granadinas. (vid. *Financial Action Task Force on Money Laundering Review to identify non-cooperative countries or territories: Increasing the worldwide effectiveness of anti-money laundering measures (policopiado)* de 22 de junio de 2001, p. 18.

En el supuesto húngaro se ha de mencionar que el 31 de octubre de 2001 un proyecto de ley incluyendo las principales sugerencias del GAFI fue al Parlamento por el Gobierno, que en caso de ser aprobado, según la Comisión Europea, facilitará su exclusión del grupo de no cooperantes. (Vid. *2001 Regular Report on Hungary's progress towards accession*, en SEC (2001) 1748 de 13 de noviembre de 2001, p. 46.

⁹⁵ Acción común 98/699 de 3 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al blanqueo de capitales, identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito (en D.O.C.E L 333 de 9 de diciembre de 1998).

⁹⁶ Decisión marco del Consejo 2001/500 de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito (en D.O.C.E L 182 de 5 de julio de 2001).

⁹⁷ Se trata del Convenio 141 celebrado el 8 de noviembre de 1990. En la actualidad son 38 Estados son parte contratantes. España ratificó el Convenio el 6 de agosto de 1998, y entró en vigor el 1 de diciembre del mismo año. (BOE de 21 de octubre de 1998).

claraciones sobre la adopción de las medidas necesarias para confiscar instrumentos y productos o bienes cuyo valor corresponda a esos productos, cuando los delitos lleven aparejada una pena privativa de libertad o medida de seguridad superior a un año (artículo 2 del Convenio de 1990); y que se adopten las medidas necesarias para tipificar como delitos de blanqueo si se cometieren intencionadamente determinados comportamientos (artículo 6 del Convenio de 1990). Al respecto, la Decisión marco exige que en los Estados miembros (de acuerdo con su sistema penal) determinadas actividades sean sancionadas con penas privativas de libertad de una duración mínima de cuatro años⁹⁸.

Sin perjuicio del incremento de la efectividad que las medidas comentadas puedan tener, creo que un elemento central puede ser el Protocolo al Convenio de asistencia judicial en materia penal celebrado el 16 de octubre de 2001. Dado que, en este instrumento se establece un procedimiento entre los Estados miembros sobre la información y el control de las transacciones bancarias; y entre otros aspectos, se niega la posibilidad de que las partes puedan invocar el secreto bancario para rechazar una cooperación relativa a una solicitud de asistencia judicial de otro Estado miembro⁹⁹.

⁹⁸ En concreto, las letras a) y b) del artículo 6 del Convenio de 1990. Y se refiere a: la conversión o transmisión de bienes sabiendo que se trata de un producto, con el fin de ocultar o disimular la procedencia ilícita de esos bienes o de ayudar a una persona involucrada en la comisión del delito principal a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos; y la ocultación o simulación de la verdadera naturaleza, origen, localización, disposición movimiento, derechos relativos a los bienes o propiedad sobre los mismos, sabiendo que dichos bienes son productos; y con sujeción a sus principios constitucionales y a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico (artículo 2 de la Decisión marco del Consejo 2001/500 de 26 de junio de 2001).

⁹⁹ Vid. el Acto del Consejo de 16 de octubre de 2001 por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Protocolo del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, en D.O.C.E C 326 de 21 de noviembre de 2001. Este protocolo, entrará en vigor cuando ocho Estados miembros lo hayan ratificado aunque, lógicamente, se supedita a la entrada previa en vigor del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal (artículo 13). *Vid. infra* nota a pie de página 109.

IV. LAS ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL EN MATERIA PENAL ENTRE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

En este ámbito es donde, una vez entrado en vigor el Tratado de Amsterdam, se da un cambio cualitativo en la capacidad operativa y normativa de las instituciones comunitarias. Aunque en el marco de la cooperación política entre los Estados miembros, la consulta entre diversos grupos de trabajo y de contacto sobre la cuestión de las drogas se había ido realizando desde los inicios de la década de los años setenta. El origen de tal actuación sería el denominado Grupo Pompidou que fue constituido entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas y el Reino Unido con la finalidad de examinar desde una perspectiva pluridisciplinar los problemas originados por el abuso de las drogas y el tráfico ilícito de estupefacientes¹⁰⁰.

Ello no obstante, con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se adoptaron determinados programas, cuya finalidad era incrementar la cooperación en diversas esferas entre las autoridades competentes de los Estados miembros. A tal efecto se crearon los siguientes: OISIN, para el intercambio, la formación y la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras y otras autoridades responsables de la prevención, detección y lucha contra la delincuencia¹⁰¹; FALCONE, centrado

¹⁰⁰ A partir de la formación de este grupo de trabajo los contactos políticos entre los Estados miembros continuaron y se ampliaron, surgiendo con el tiempo una panoplia de grupos que trabajaban diferentes ámbitos relativos a las drogas. Entre éstos cabría destacar el Comité Europeo de Lucha contra la Droga (CELAD) que fue creado en el Consejo Europeo que se celebró en Estrasburgo, en diciembre de 1989, bajo la iniciativa francesa; y cuya misión era coordinar, entre otras, las actividades realizadas por la Comunidad y sus Estados miembros en el ámbito de la prevención, la política sanitaria, control de sustancias adecuadas para la producción de drogas o blanqueo de dinero. (vid. al respecto DECOURRIÈRE, A.: *Les drogues dans l'Union Européenne. Le droit en question*, Bruylant, Bruxelles, 1996, pp. 81-110; ELSEN, Ch.: «Drugs as priority in cooperation in the fields of Justice and Home Affairs», en ESTIEVENART, G. (edited by): *Policies and strategies to combat drugs in Europe. The Treaty on the European Union...*, *op.cit.*, pp. 360-363).

¹⁰¹ Acción común 97/12 de 20 de diciembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa común para el intercambio, la formación y la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras («Oisin»), (D.O.C.E L 7 de 10 de enero de 1997).

en intercambios, formación y cooperación para responsables de la lucha contra la delincuencia organizada¹⁰²; GROTIUS, de fomento e intercambios para profesionales de la justicia¹⁰³, que en una segunda fase tuvo una especialización en el ámbito penal¹⁰⁴; y con posterioridad el programa HIPPOKRATES, de fomento y de intercambios, formación, y cooperación en el ámbito de la prevención de la delincuencia¹⁰⁵. Todos estos programas están siendo objeto de una modificación a los efectos de integrarlos

Su finalidad es proporcionar una mayor perspectiva en relación a los métodos de trabajo utilizados por las autoridades competentes de los otros Estados miembros. Bajo este programa, una gran parte de los proyectos han estado relacionados con la lucha contra el tráfico de drogas. Este programa fue modificado por la Decisión 2001/513 del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se aprueba la segunda fase del programa de fomento, intercambios, formación y cooperación de las autoridades policiales y aduaneras de los Estados miembros de la Unión Europea (Oisin II), (D.O.C.E L 186 de 7 de julio de 2001).

¹⁰² Acción común 98/245 de 19 de marzo de 1998 adoptada por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa de intercambios, formación y cooperación para responsables de la lucha contra la delincuencia organizada (programa Falcone), en D.O.C.E L 99 de 31 de marzo de 1998. Este programa persigue en especial, reforzar las medidas de formación e intercambio, así como los proyectos conjuntos para la mejora de las capacidades y métodos operativos en la cooperación para la lucha contra la delincuencia organizada. Las medidas se dirigen a los responsables de la lucha contra la delincuencia organizada; ya sean jueces, policía, servicios aduaneros, autoridades de la supervisión de establecimientos financieros, responsables de la contratación pública o responsables de la lucha contra el fraude y la corrupción.

¹⁰³ Acción común 96/636 el 28 de octubre de 1996, adoptada por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se aprueba un programa de fomento e intercambios para profesionales de la justicia (Grotius), en D.O.C.E L 287 de 8 de noviembre de 1996. Su finalidad es mejorar la comprensión mutua de los diferentes sistemas jurídicos y judiciales de los Estados miembros y facilitar la cooperación judicial entre los Estados miembros.

¹⁰⁴ Este programa se ha especializado en un ámbito civil y otro penal. Para este último vid. Decisión 2001/512 del Consejo de 28 de junio de 2001, por la que se aprueba la segunda fase del programa de fomento, intercambios, formación y cooperación destinado a los profesionales de la Justicia (Grotius II penal) D.O.C.E. L 186 de 7 de julio de 2001.

¹⁰⁵ Decisión 2001/515 del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se aprueba un programa de fomento y de intercambios, formación, y cooperación en el ámbito de la prevención de la delincuencia (Hippokrates), D.O.C.E L 186 de 7 de julio de 2001. Este programa se propone fomentar la cooperación entre todos los organismos públicos o privados de los Estados miembros implicados en la prevención de la delincuencia, organizada o no.

en un único programa marco que comprenda y sustituya a estas acciones para conseguir una mayor sinergia entre todos ellos y una mejor utilización de los fondos presupuestarios asignados. Este nuevo programa marco tendría una vigencia de cinco años y sería aplicable a partir del 1 de enero de 2003¹⁰⁶.

También se debe acentuar la relevancia que tiene la Oficina Europea de Policía (Europol), dado que tiene entre sus funciones la asunción progresiva de la cooperación operativa. De hecho es significativo que la denominada Unidad de Drogas Europol (UDE) se creó para preparar el establecimiento de Europol, y que ésta sustituyó a la UDE a partir del 1 de julio de 1999¹⁰⁷. En efecto la urgencia de los problemas derivados del tráfico ilícito internacional de drogas junto con el blanqueo de dinero asociado al mismo motivaron la creación de esta unidad como primera fase de la creación de Europol. Su misión no era operativa y tenía la función de intercambiar y analizar la información sobre determinadas actividades delictivas para incrementar la eficacia de policial dentro de los Estados miembros¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa marco sobre la base del Título VI del Tratado de la Unión Europea - Cooperación policial y judicial en materia penal, en COM(2001) 646 final, de 9 de noviembre de 2001. Además de los programas mencionados se incluyen las acciones definidas por la Acción Común 96/700 de 29 de noviembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa de estímulo e intercambios destinado a los responsables de la acción contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños, (D.O.C.E L 322 de 12 de diciembre de 1996), renovada por la Decisión 2001/514 del Consejo de 28 de junio de 2001, por la que se establece una segunda fase del programa de fomento, intercambios, formación y cooperación destinado a los responsables de la acción contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños (STOP II), en D.O.C.E L 186 de 7 de julio de 2001.

¹⁰⁷ La Oficina Europea de Policía (Europol) fue creada por el Convenio de 26 de julio de 1995 (D.O.C.E C 316 de 27 de noviembre de 1995) y entró en vigor el 1 de octubre de 1998. Su principal función consiste en mejorar la eficacia y la cooperación de los servicios competentes de los Estados miembros en relación a la persecución de determinados delitos, en la medida en que existan indicios concretos de una estructura delictiva organizada, y en la medida en que dos o más Estados miembros se vean afectados. Entre las actuaciones a desarrollar se prevé la actuación sobre los delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas. Ello no obstante las actividades se iniciaron el 1 de julio de 1999 (Vid. la Comunicación relativa al inicio de las actividades de Europol, en D.O.C.E L 185 de 1 de julio de 1999).

¹⁰⁸ Sobre sus orígenes y estructura vid. BOSCHI ORLANDINI, F.: «Europol and the Europol Drugs Unit: A cooperation in the making», en MONAR, J.; MORGAN, R.

De las acciones adoptadas en este contexto se deben reseñar, como medidas prioritarias, las siguientes. En primer lugar la creación de equipos de investigación conjuntos entre los Estados miembros, como primer paso para combatir determinados delitos, entre ellos el tráfico de drogas. El instrumento para llevar a término ya ha sido adoptado, dado que se trata del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, celebrado el 29 de mayo de 2000¹⁰⁹; y que entrará en vigor a los noventa días de la notificación de la manifestación del consentimiento por parte del octavo Estado miembro de la Unión Europea (artículo 27 del Convenio).

En las disposiciones del Convenio, y entre otros aspectos¹¹⁰, se contempla la creación de equipos conjuntos de investigación cuando la investigación de infracciones penales en un Estado miembro requiera la movilización de medios que afecten a otros Estados miembros; o cuando varios Estados miembros realicen investigaciones sobre infracciones penales que requieran una actuación coordinada y concertada (artículo 13 del Convenio). Igualmente se prevé la colaboración en la realización de actividades

(ed): *The third pillar of the European Union. Cooperation in the fields of Justice and Home Affairs*, European Interuniversity Press, Bruxelles, 1994, pp. 209-216. Aunque inició sus actividades el 3 de enero de 1994, en La Haya, (Vid. Oficina Europea de Policía, Hoja informativa, N.º 1 - Octubre de 1998); fue formalmente creada por la Acción común 95/73 de 10 de marzo de 1995 (D.O.C.E L 62 de 10 de marzo de 1995). Posteriormente se ampliaron sus funciones por la Acción Común 96/748 de 16 de diciembre de 1996 (D.O.C.E L 342 de 31 de diciembre de 1996). Las actividades delictivas comprendían las siguientes: tráfico ilícito de drogas; tráfico ilícito de materias radioactivas y nucleares; la delincuencia en la que participan organizaciones de inmigración clandestina; la trata de seres humanos; el tráfico ilícito de vehículos; así como las organizaciones delictivas implicadas y las actividades de blanqueo de dinero relacionadas con dichos ámbitos.

¹⁰⁹ Vid. Acto del Consejo de 29 de mayo de 2000 por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, en D.O.C.E C 197 de 12 de julio de 2000.

¹¹⁰ De entre los que cabe destacar la introducción del *forum regit actum*, según el cual, en los casos en los que se conceda la asistencia judicial, el Estado miembro requerido observará los trámites y procedimientos indicados expresamente por el Estado miembro requirente, salvo disposición contraria y siempre que dichos trámites y procedimientos no sean contrarios a los principios fundamentales del Derecho del Estado miembro requerido. (vid VERMEULEN, G: «The European Convention on mutual assistance in criminal matters» en DE KERCHOVE, G.; WEYEMBERGH, A. (ed.): *Vers un espace judiciaire pénal...*, op.cit pp. 186-187).

encubiertas; esto es, para la realización de investigaciones de actividades delictivas por parte de agentes que actúen infiltrados o con una identidad falsa (artículo 14 del Convenio). Ello no obstante, y dada la lentitud con la que los Estados miembros expresan su consentimiento, se ha adoptado una iniciativa de proyecto de Decisión marco por parte del Bélgica, Francia, España y el Reino Unido sobre equipos conjuntos de investigación¹¹¹. El objetivo sería acelerar la puesta en marcha de los equipos conjuntos de investigación mientras el Convenio no se encuentre en vigor para todos los Estados miembros de la Unión Europea¹¹².

En segundo lugar, y aunque no se centre exclusivamente en el ámbito del tráfico de drogas, en el Consejo Europeo de Tampere se recomendó la creación de una unidad integrada por fiscales, magistrados y agentes de policía con una competencia equivalente, y cuya finalidad principal es la de facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales y apoyar las investigaciones de carácter penal en los casos de delincuencia organizada. Esta unidad recibe el nombre de EUROJUST. Dado que la Decisión mediante la cual se crea aún no se ha adoptado, un grupo de Estados miembros (Alemania, Portugal, Francia, Bélgica y Suecia) suscribieron una iniciativa que ha dado lugar a la creación de una unidad provisional para la cooperación judicial, y que se mantendrá operativa hasta que surja efectos la Decisión del Consejo creando EUROJUST¹¹³. En cualquier caso el proyecto de Decisión para crear dicho organismo se encuentra en la mesa de negociaciones¹¹⁴.

¹¹¹ Iniciativa del Reino de Bélgica, de la República Francesa, del Reino de España y del Reino Unido para la adopción por parte del Consejo de un proyecto de Decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación, en D.O.C.E C 295 de 20 de octubre de 2001.

¹¹² La Decisión marco entraría en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas; y dejaría de estar vigente en el momento en que hubiera entrado en vigor en todos los Estados miembros el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea (artículo 5 de la Iniciativa de Proyecto de Decisión marco sobre los equipos conjuntos de investigación).

¹¹³ Vid. la Decisión del Consejo 2000/799 de 14 de diciembre de 2000 por la que se crea una Unidad provisional de cooperación judicial, en D.O.C.E L 324 de 21 de diciembre de 2000; así como la Iniciativa de la República Portuguesa, de la República Francesa, del Reino de Suecia y del Reino de Bélgica con vistas a la adopción de una Decisión por la que se crea una Unidad provisional de cooperación judicial, (D.O.C.E L 243 de 24 de agosto de 2000).

¹¹⁴ Vid. la Iniciativa de la República Portuguesa, de la República Francesa, del Reino de Suecia y del Reino de Bélgica con vistas a la adopción de una Decisión

Finalmente, también se ha previsto la conveniencia de aproximar las legislaciones de los Estados miembros respecto a la definición, tipificación y establecimiento de penas comunes relativas al tráfico de drogas. En este sentido, existen algunos problemas derivados de las diferencias existentes en los derechos nacionales; como sería por ejemplo: la amplia gama de sanciones por el tráfico o la posesión de drogas, la diferente aproximación con relación al uso de la droga; o la distinción entre algunos Estados miembros en su legislación respecto al cannabis y sus derivados y otras drogas en lo que se refiere a la definición de delito, penas, sanciones por uso, posesión o tráfico de drogas¹¹⁵.

V. CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES

De todo lo anteriormente comentado, se pueden extraer las siguientes consideraciones y reflexiones finales.

En primer lugar sería interesante que, en relación a las sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, se aprobara la modificación de la Directiva del Consejo 92/109. Aunque el mecanismo suplementario que tal normativa prevé se califique como modesto, y su eficacia relativa, la magnitud del problema requiere que todos los instrumentos deban desarrollarse. Ello sin obviar que convendría adoptar medidas que implicasen una mayor eficacia del control de estos productos (y de los agentes económicos que participen en su cadena de distribución).

por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra la delincuencia grave organizada, (D.O.C.E L 243 de 24 de agosto de 2000), así como la Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust, en COM (2000) 746 final de 22 de noviembre de 2000.

¹¹⁵ Vid. la Propuesta de Decisión-Marco del Consejo relativa al establecimiento de las disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, en COM (2001) 259 final de 23 de mayo de 2001. Además vid. también la Resolución del Consejo de 20 de diciembre de 1996 sobre sentencias relativas a infracciones graves en materia de tráfico de drogas, en D.O.C.E C 10 de 11 de enero de 1997; así como la Acción Común 96/750 de 17 de diciembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aproximación de las legislaciones y de las prácticas entre los Estados miembros de la Unión Europea con el fin de luchar contra la toxicomanía y de prevenir y luchar contra el tráfico ilícito de drogas (D.O.C.E L 342 de 31 de diciembre de 1996).

Igualmente y para reducir el cultivo ilegal de estupefacientes cabría incidir con mayor insistencia en la necesidad de ofrecer programas y proyectos de desarrollo alternativo a la población, generalmente en países en desarrollo que se encuentran en situaciones de extrema pobreza. Al existir una relación entre la pobreza de la población y su dedicación al cultivo ilegal, se hace necesaria una intervención más decisiva en la reducción de la pobreza en estos países que permita alternativas al cultivo ilegal. Ello implica la conveniencia de adoptar instrumentos más generales (y dotaciones financieras adecuadas) de política de cooperación al desarrollo, dado que independientemente de las competencias que se le atribuyan a la Unión Europea en el ámbito de la lucha contra la droga, su efectividad va a depender del montante que se disponga para financiar estas medidas. No se debe olvidar que la dimensión del interés real de un tema (y la importancia que se le concede) recae en la dotación financiera asignada, y no en las afirmaciones y valoraciones que se puedan realizar. Junto a las asignaciones presupuestarias deberían prevalecer otros elementos. En efecto, una mayor generosidad en el acceso al mercado de la Unión Europea de los productos originarios de estas zonas, o la reducción de la carga que representa la deuda externa pueden ser factores que ayuden a la existencia de vías alternativas a los cultivos ilegales.

Sería saludable asimismo que se incidiera en la conveniencia de que todos los Estados miembros de la Unión Europea cumplieran con las 40 Recomendaciones emanadas del GAFI, especialmente las 28 que implican la adopción de determinadas acciones. En este sentido, y dada la aprobación de la modificación de la Directiva sobre blanqueo de capitales, se entiende (y desea) que la rápida transposición de la misma por las autoridades españolas comportará, indirectamente que España (así como otros Estados miembros que se encuentran una situación parecida) cumpla totalmente con la recomendación número de 28 de la GAFI, ya que las agencias de cambio de divisa se encuentran entre las actividades que deben informar actividades sospechosas de sus clientes.

En última instancia se trata de atender a los intereses en conflicto y calibrar los costes sociales y económicos. Es posible que se pueda considerar que, por ejemplo, el incremento de la vigilancia (y por ende la posible obstaculización) del comercio de sustancias legales para evitar su desvío a la fabricación ilícita, o la intensificación de la efectividad de los controles que impidan el blanqueo de capitales, pueda tener repercusiones relevantes en un sector económico, pero este coste, que ciertamente

se produciría a corto plazo, se ha de contrarrestar con el coste, también económico y social, a largo plazo que representa para toda la sociedad la ausencia de eficacia de las medidas de control de la oferta ilícita de drogas.

ABSTRACT

The European Union has undertaken a variety of actions addressed to the fight against drug trafficking. Our research analyzes its activities concerning the reduction of the illicit offer of drugs. In order to do so, a number of instruments concerning the repression of illegal drug trafficking are studied, both within the Community as well as concerning the measures adopted by the European Community in the exercise of its power on international relations. Another important element of analysis is the activity of the European Union concerning the elimination of money laundering. The research ends with the examination of the acts adopted concerning criminal and judicial cooperation in the criminal field.

As a result of these analysis we can conclude that, even if the measures adopted are relevant, their efficiency should be increased. Their eventual cost in the short run on certain economic sectors would be counterbalanced with the social and economic cost that in the long run the lack of efficiency in the control measures against the illicit offer of drugs means for the society as a whole.

RÉSUMÉ

L'Union Européenne a développé plusieurs activités dans le domaine de la lutte contre la drogue. L'étude analyse son rôle dans la réduction de l'offre illégale de drogues. Sont examinés à cet effet les moyens établis pour la répression de la traite illégale de stupéfiants et substances psychotropiques, en ce qui concerne le contrôle intracommunautaire et les mesures adoptées par la Communauté Européenne dans l'exercice de ses compétences concernant les relations extérieures. En même temps et comme un autre élément important, l'activité de l'Union Européenne dans le domaine de l'élimination du blanchiment de capitaux est analysée, et l'étude finit avec la révision des mesures adoptées pour la coopération pénal et judiciaire en matière pénale.

Les conclusions de cette analyse sont que, malgré l'importance des mesures adoptées, leur efficacité devrait augmenter. Leur possible coût à court terme sur certains secteurs économiques devrait être compensée par le prix économique et social pour la société à long terme de la manque d'efficacité des mesures de contrôle sur l'offre illégale de drogues.

NOTAS

