

Desde 2006, solo siete gobiernos han comunicado incautaciones de esas sustancias por medio del formulario D; la mayor incautación se realizó en la India: 675 kg de ácido antranílico incautados en 2006. En 2011, el Gobierno de Suecia informó del desmantelamiento de un laboratorio ilícito de metacualona, en el que se incautaron pequeñas cantidades de ácido antranílico de cuya procedencia no se informó. Sudáfrica comunica periódicamente el desmantelamiento de laboratorios ilícitos de metacualona; en 2010 (el año más reciente del que se comunicaron datos) se comunicó el desmantelamiento de cinco de esos laboratorios, algunos de los cuales podían fabricar ilícitamente la sustancia a escala industrial.

### E. Sustancias no incluidas en los cuadros

122. La *gamma*-butirolactona (GBL) es una sustancia utilizada en la fabricación ilícita de ácido *gamma*-hidroxibutírico (GHB), que además se convierte en GHB en el cuerpo al ser ingerida. La GBL es una de las diversas drogas utilizadas en las “citas con violación”. Los gobiernos comunican incautaciones de GBL cada vez con más frecuencia y en cantidades cada vez mayores. La Organización Mundial de Aduanas informa de que las incautaciones de GBL por las autoridades aduaneras aumentaron de manera sostenida entre 2009 y 2011; Finlandia notificó la incautación más cuantiosa de la sustancia: 1 t en 2011, procedente de China<sup>25</sup>. Entre enero y octubre de 2012, se comunicaron por medio del PICS incautaciones de GBL en Bulgaria, el Canadá y los Países Bajos, por un total de más de 45.000 litros. En enero de 2012, las autoridades canadienses se incautaron de una carga aérea de 2.900 litros de GBL. En septiembre de 2012, las autoridades de los Países Bajos se incautaron de 42.000 litros de GBL en un almacén, la más cuantiosa incautación de la sustancia de la que se ha informado a la Junta hasta ahora. En ambos incidentes, las remesas procedían de China. Desde 2007, la GBL está incluida en la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros.

123. ‘Hidroxilimina’ es la denominación común de un precursor inmediato utilizado para la fabricación de ketamina, un anestésico de uso habitual en medicina humana y veterinaria. El uso indebido de la ketamina está en aumento, particularmente en países de Asia oriental y sudoriental. China comunicó en el formulario D la incautación de 8.710 kg de ‘hidroxilimina’ en 2010 y 2011.

<sup>25</sup> Organización Mundial de Aduanas, *Customs and Drugs Report 2011* (Bruselas, 2012).

Mediante simple calentamiento, la ‘hidroxilimina’ se convierte casi enteramente en ketamina. Tras reforzar la fiscalización de la ‘hidroxilimina’, China comunicó la aparición de una sustancia química sustitutiva consistente en un precursor de la ‘hidroxilimina’.

124. La 4-metilmetcatinona (4-MMC), también conocida como mefedrona, es un estimulante sintético de tipo anfetamínico del grupo de las catinonas que no se encuentra sujeto a fiscalización internacional. Las autoridades de Polonia comunicaron en el formulario D correspondiente a 2011 el desmantelamiento de dos laboratorios clandestinos que fabricaban 4-metilmetcatinona a partir de 4-bromopropiofenona.

## IV. Dificultades en la fiscalización internacional de precursores

125. El informe de la Junta sobre precursores correspondiente a 2011 se centró en los logros y los progresos realizados en la aplicación del marco de requisitos establecido en virtud de la Convención de 1988, las resoluciones conexas y los instrumentos disponibles. En el presente capítulo figura un análisis más detallado de las lagunas existentes y se reseñan las dificultades que se plantearán en el futuro en el ámbito de la fiscalización de precursores. Del análisis hecho por la Junta respecto de la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988 se desprende que en la actualidad los problemas más importantes en materia de fiscalización de precursores se relacionan con dos esferas principales:

- La falta de una aplicación integral de las disposiciones de la Convención de 1988 y las resoluciones conexas en el plano nacional (es decir, la fiscalización interna)
- La aparición de nuevos problemas que no se han abordado integralmente en el marco normativo vigente

### A. La falta de una aplicación integral de las disposiciones de la Convención de 1988 y las resoluciones conexas en el plano nacional

126. La columna vertebral del sistema de fiscalización internacional de precursores es el artículo 12 de la Convención de 1988, complementado por las resoluciones pertinentes de la Comisión de Estupefacientes, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General. A lo largo de los años, se aprobaron más de 20 resoluciones exclusivamente dedicadas a cuestiones relacionadas con los precursores, en virtud de las cuales se solicitaban medidas

complementarias<sup>26</sup>. Además, al menos en otras 10 resoluciones se han mencionado elementos de la fiscalización de precursores en el contexto de la fiscalización de drogas en general, incluida la resolución 1817 (2008) del Consejo de Seguridad sobre la situación en el Afganistán. La Convención de 1988 también prevé diversas medidas para evitar la desviación de materiales y equipos conexos (artículo 13) y garantizar la integridad del movimiento de remesas por transportistas comerciales (artículo 15), por mar (artículo 17), en zonas y puertos francos (artículo 18) y por servicios postales (artículo 19).

### 1. La fiscalización nacional como condición previa a la prevención eficaz de la desviación

127. Con 187 Estados partes, la Convención de 1988 es la que tiene mayor número de adhesiones entre los tres tratados sobre la fiscalización internacional de drogas. La Convención de 1988 confiere una amplia discrecionalidad a las partes con respecto a la adopción de medidas destinadas a alcanzar la meta primordial del artículo 12, a saber, prevenir la desviación de sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de drogas. Se confiere discrecionalidad específicamente respecto de las diversas medidas destinadas a vigilar la fabricación y distribución nacional lícitas, teniendo en cuenta las diferentes funciones y circunstancias de los países en cuanto a la naturaleza y el alcance de la industria y el comercio legítimos y de la fabricación ilícita de drogas dentro de cada país. **Reviste fundamental importancia reconocer que la capacidad para cumplir con los requisitos enunciados en la Convención de 1988 respecto de la vigilancia del comercio internacional está estrechamente vinculada con la existencia de un fundamento jurídico armónico en el plano nacional y con un régimen de reglamentación, procedimientos y mecanismos de trabajo apropiados. La parte que no cuente con información acerca del mercado interno y sus participantes, incluidos los usuarios finales, tal vez no estará en condiciones de cumplir con su obligación de prevenir la desviación de precursores.**

128. Uno de los elementos de esta información estratégica es el conocimiento acerca de los fabricantes legítimos. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1995/20, pidió a los gobiernos que presentaran información sobre los fabricantes de las sustancias incluidas en el Cuadro I de la Convención de 1988. Sin embargo, desde 2007, solo

19 gobiernos han proporcionado información sobre alguna de las sustancias incluidas en el Cuadro I<sup>27</sup>.

129. Otras deficiencias pueden incluir unos sistemas inadecuados de registro nacional de operadores dedicados a la fabricación, distribución y comercialización, intermediación, importación y exportación y/o uso final de las sustancias incluidas en los cuadros, o la aplicación poco sistemática de esos sistemas.

### 2. Cantidades de umbral de precursores por debajo de las cuales no se aplican los requisitos de importación, exportación o distribución interna

130. Uno de los temas de preocupación es el establecimiento de umbrales para la importación y distribución de determinadas sustancias incluidas en el Cuadro I y en el Cuadro II de la Convención de 1988. Habida cuenta de que la desviación de una proporción muy pequeña de precursores objeto de comercio legítimo sería suficiente para abastecer a la fabricación ilícita de drogas, puede ocurrir que los umbrales basados en los volúmenes de comercio legítimo permitan no obstante una desviación considerable a la fabricación ilícita de drogas. Vienen al caso las desviaciones identificadas y las incautaciones de anhídrido acético, principalmente comunicadas por países y/o relacionadas con regiones cuyos reglamentos sobre comercio interno son inadecuados o poco rigurosos, incluidos los umbrales y el requisito de registro del usuario final. Algunos de esos países fueron, por ejemplo, Eslovenia, Hungría y México, que figuraron entre los cinco países del mundo que más incautaciones de anhídrido acético comunicaron en el período 2007-2011. Según la información en conocimiento de la Junta, se está procediendo a subsanar las deficiencias comprobadas. Otro ejemplo es la fabricación nacional en el Canadá y los Estados Unidos, que obedece parcialmente a la elusión de los límites de compra de preparados farmacéuticos que contienen pseudoefedrina o efedrina: en los Estados Unidos, los límites de compra vigentes permiten la propagación de la fabricación ilícita de metanfetamina a pequeña escala para consumo personal; y en el Canadá, los fabricantes ilícitos de drogas están utilizando productos dietéticos que normalmente no son objeto de las medidas de fiscalización más rigurosas a las que se someten los preparados farmacéuticos que contienen pseudoefedrina y efedrina.

<sup>26</sup> Resolución S-20/4 de la Asamblea General; resoluciones del Consejo Económico y Social 1991/40, 1992/29, 1993/40, 1995/20, 1996/29, 1997/41, 1999/31, 2001/14, 2003/39, 2004/38; resoluciones de la Comisión de Estupefacientes 42/1, 42/2, 43/9, 43/10, 45/12, 48/11, 49/3, 49/7, 50/5, 50/6, 50/10, 51/10, 51/16, 53/15 y 54/8.

<sup>27</sup> Véase, *Manufacture of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and Their Precursors: 2011* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta T.12.XI.6).

### 3. La dificultad para evaluar las necesidades reales

131. En su resolución 49/3, la Comisión de Estupefacientes pidió a los Estados Miembros que proporcionaran a la Junta las previsiones anuales de sus necesidades legítimas de importación de cuatro precursores de estimulantes tipo anfetamínico (véase el párr. 19 de este informe). Aunque tanto el número de gobiernos como el de las sustancias respecto de las cuales se proporcionaron esas previsiones han aumentado continuamente en los pasados dos años y actualmente asciende a 150 países y territorios, la Junta también observa las dificultades a que se enfrentan algunos gobiernos para proporcionar previsiones adecuadas. Muchas veces, los gobiernos crean un “margen de seguridad” de grandes proporciones para dar cabida a posibles incrementos durante un año determinado, en lugar de intentar establecer previsiones realistas como un instrumento más para ejercer sus funciones y deberes normativos en la fiscalización de la desviación. Por ejemplo, en el caso de los países respecto de los cuales se dispone de ambos conjuntos de datos, 45 países importaron en 2011 considerablemente menos (como mínimo el 40% menos) de lo que habían previsto que serían sus necesidades legítimas anuales de importación de efedrina o pseudoefedrina (tanto en bruto como en preparados). Las diferencias son mayores en Europa oriental, América Central y el Caribe y Asia meridional respecto de la pseudoefedrina, y en Asia meridional y América del Norte respecto de la efedrina. En cambio, los gobiernos de 16 países superaron en 120% o más sus necesidades legítimas anuales de importación de esas sustancias<sup>28</sup>.

132. La Junta reconoce las dificultades con que tropiezan algunos países para establecer previsiones precisas de estos precursores, especialmente cuando las sustancias químicas no se utilizan en el país importador, sino que se importan para su reexportación (es decir, los países con una proporción importante de comercio y empresas reexportadoras). Sin embargo, el comercio lícito de como mínimo dos de estos cuatro precursores, a saber, P-2-P y 3,4-MDP-2-P, es reducido y los usos legítimos de esas sustancias son muy limitados. En consecuencia, establecer previsiones de ese uso limitado o prohibir la importación de esas sustancias debiera ser relativamente sencillo. De hecho, el 50%-60% de los gobiernos que informan de necesidades legítimas de importaciones han establecido un requisito de importación cero para ambas sustancias y dos gobiernos han prohibido la importación de P-2-P; los gobiernos de otros siete países (todos ellos en América Latina) han prohibido la importación de efedrina y/o pseudoefedrina y preparados que las

contengan<sup>29</sup>. Se recuerda a todos los gobiernos la necesidad de compartir sus metodologías para calcular las previsiones con otros países y con la Junta, a fin de mejorar progresivamente las metodologías utilizadas. También se recuerda a los gobiernos la *Guía para estimar las necesidades de sustancias sometidas a fiscalización internacional*, elaborada por la Junta y la OMS, y la nota de orientación de la Junta sobre cuestiones que los gobiernos pueden tener en cuenta para determinar las necesidades legítimas anuales de efedrina y pseudoefedrina; ambos documentos se pueden consultar en el sitio web de la Junta ([www.incb.org](http://www.incb.org)).

### 4. Compartimentalización y falta de cooperación en el ámbito nacional

133. Uno de los obstáculos que se oponen a la aplicación más amplia de la Convención de 1988 y las resoluciones conexas sigue siendo la compartimentalización de la fiscalización de precursores. Esta circunstancia, que se pone de manifiesto en los diversos tipos de legislación en materia de precursores en el ámbito nacional, es el producto de la diferente naturaleza de las sustancias en cuestión, que van desde sustancias químicas industriales a materias primas farmacéuticas y medicamentos. A ello se suma la ausencia -en numerosos países- de una autoridad central responsable de la fiscalización de precursores, así como la inexistencia de un grado adecuado de cooperación e intercambio de información entre todos los organismos interesados en el ámbito nacional y con sus homólogos de otros países. A fin de abordar los problemas del futuro, los gobiernos deberían revisar los mecanismos de intercambio de información sobre precursores y los mecanismos prácticos de trabajo entre los organismos de reglamentación y los organismos de represión competentes. Deberían cerciorarse de que no existan ni vacíos ni duplicaciones de autoridad de las que puedan sacar partido las organizaciones que trafican precursores.

### 5. Mercados comunes

134. La mejora o facilitación del comercio internacional influye en el movimiento de todos los artículos de comercio, incluidos los precursores. El 1 de enero de 2013 se celebrará el vigésimo aniversario del mercado único de la Unión Europea, al tiempo que en otras partes del mundo se intensifica el interés en las uniones aduaneras (por ejemplo, el Mercado y la Economía Únicos de la Comunidad del Caribe, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Mercado Común de la Comunidad Africana (es decir,

<sup>28</sup> En su mayor parte gobiernos de los países de Europa sudoriental y África que excedieron sus necesidades de importaciones de efedrina.

<sup>29</sup> Existen excepciones para las importaciones limitadas de preparados inyectables y/o material a granel para su fabricación (para más información, véase [www.incb.org/pdf/e/precursors/REQUIREMENTS/INCB\\_ALR\\_WEB.pdf](http://www.incb.org/pdf/e/precursors/REQUIREMENTS/INCB_ALR_WEB.pdf)).

Burundi, Kenya, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda) y la declaración de profundización de la integración económica recíproca de los Gobiernos de Belarús, la Federación de Rusia y Kazajstán mediante el establecimiento de un espacio económico común en 2012), con el aumento del volumen del comercio y la reducción del número de transacciones de comercio internacional. La creación de mercados internos comunes puede plantear algunas dificultades respecto de la fiscalización de las que las autoridades nacionales competentes deberían ser conscientes y abordarlas en la práctica. La Unión Europea, por ejemplo, está ajustando sus reglamentos relativos al anhídrido acético y a los preparados farmacéuticos que contienen efedrina y pseudoefedrina.

135. Análogamente, la expansión de las redes de transporte, incluido el comercio de contenedores, así como de las zonas de libre comercio, a veces plantean nuevos problemas para la fiscalización de los precursores.

## 6. Equipo y materiales

136. El Artículo 13 de la Convención de 1988 se refiere a la prevención del comercio y la desviación de materiales y equipos destinados a la fabricación ilícita de drogas. Se considera que este artículo abarca desde las sustancias no incluidas en los Cuadros I o II de la Convención, hasta agentes de corte, diluyentes, excipientes de comprimidos, material de envasado y embalaje, equipos de fabricación como elementos de vidrio y equipos de laboratorio (por ejemplo, máquinas de fabricar comprimidos, incluso las que se obtienen de fuentes legítimas, nuevas o de segunda mano, y equipos especializados o de gran tamaño). Aunque las medidas específicas quedan a criterio de las partes, el artículo exige a los Estados partes que cooperen entre sí a fin de evitar, no solo el uso de esos materiales y equipos en su propio territorio, sino también el contrabando de esos materiales y equipos a otros países para ser utilizados en la fabricación ilícita de drogas.

137. Con el antecedente del éxito obtenido en la vigilancia del comercio internacional de sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988, el artículo 13 proporciona un instrumento complementario aunque hasta ahora subutilizado para combatir la fabricación ilícita de drogas. Algunos países o regiones ya aplican las disposiciones del artículo 13 tanto para fines de reglamentación como de investigación, como es el caso de las iniciativas coordinadas dentro de la Unión Europea. Podría aplicarse un código de conducta voluntario a las industrias que producen o comercializan estos equipos (un código similar al de las industrias que producen o comercializan sustancias químicas).

## B. Medidas de fiscalización internacional

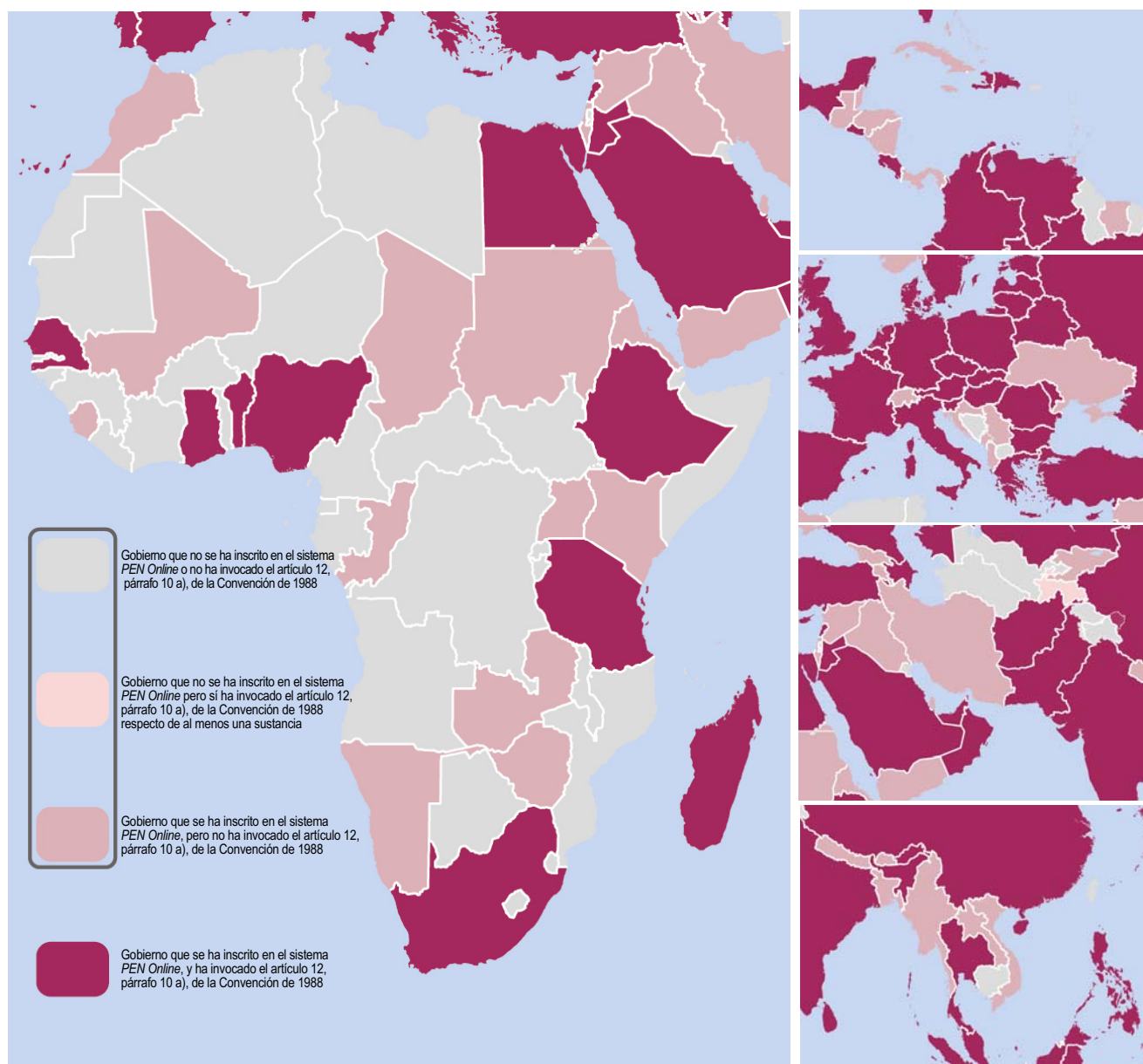
### 1. Países que no utilizan los instrumentos básicos

138. El artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención de 1988 brinda la posibilidad de que los Estados partes impongan a los países exportadores la obligación de informar al país importador de la exportación propuesta de una de las sustancias incluidas en el Cuadro I. Desde 1990, cuando la Convención entró en vigor, solo 80 gobiernos han aplicado esta disposición, dejando a criterio de los países exportadores la notificación de exportaciones a más de 100 países. Un análisis más detenido indica que las deficiencias de este mecanismo guardan relación con regiones y subregiones que están siendo elegidas por los traficantes, incluidas partes de África, América Central y el Caribe, Asia central, Asia sudoriental y Europa sudoriental (véase el mapa 8). Los países en cuestión tienen que asumir la responsabilidad de crear las condiciones para ser notificados de las exportaciones de precursores. En su defecto, las organizaciones que trafican esas sustancias pueden seguir considerándolos un blanco fácil. Si las disposiciones del artículo 12, párrafo 10 a), fueran aplicadas por todos los países, se podría crear un mecanismo sólido y práctico de fiscalización del comercio internacional de las sustancias químicas incluidas en los cuadros.

139. Una comparación de remesas de precursores notificadas previamente a través del sistema *PEN Online* con las importaciones reales de un año concreto indica que hay discrepancias apreciables en ambos sentidos. Aunque las mayores cantidades notificadas previamente a través del sistema *PEN Online* bien podrían no ser inquietantes en lo inmediato, pues puede ocurrir que no todas las importaciones planificadas se hagan realidad, preocupa a la Junta que alrededor de la mitad de los 30 países respecto de los cuales se dispone de ambos conjuntos de datos para 2011 informaron en el formulario D de importaciones en cantidades superiores a las indicadas en las notificaciones previas a la exportación. Las discrepancias se ponen particularmente de manifiesto en relación con las sustancias incluidas en el Cuadro II de la Convención de 1988 y con algunas sustancias del Cuadro I, en particular el anhídrido acético y el ácido fenilacético.

### 2. No todos los países aplican un sistema de fiscalización de importaciones y exportaciones

140. Los gobiernos que no aplican un sistema de fiscalización de exportaciones de precursores no están en

**Mapa 8. Ejemplos de regiones con mecanismos deficientes de vigilancia de la importación de precursores<sup>a</sup>**

<sup>a</sup> Véase el anexo X de la presente publicación.

condiciones de cumplir con la obligación establecida en el tratado de contribuir a la prevención de la desviación, que constituye una responsabilidad compartida. Además, los gobiernos que no aplican un sistema de autorización de exportaciones de determinados precursores de los Cuadros I y II de la Convención de 1988, o que basan sus exportaciones de dichas sustancias exclusivamente en la expedición de un permiso general, pueden no estar en condiciones de cumplir con su obligación de cursar notificaciones a los países importadores antes de la exportación de precursores a tenor del artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención. A la Junta le consta que unos 70 gobiernos exigen una autorización específica para la exportación de todas las sustancias del Cuadro I y el

Cuadro II, mientras que menos de 30 gobiernos que habían informado a la Junta de sus sistemas de autorización de exportaciones indicaron que solo tenían un permiso general o carecían de medidas de fiscalización de las exportaciones.

### 3. Objeciones a través del sistema *PEN Online*

141. Un análisis de las respuestas enviadas por los países importadores en relación con las notificaciones previas a la exportación cursadas por los países exportadores indica que alrededor del 7% de esas notificaciones, que representan el 4% del volumen total, dieron lugar a que el país importador objetara la remesa. La mayoría de las

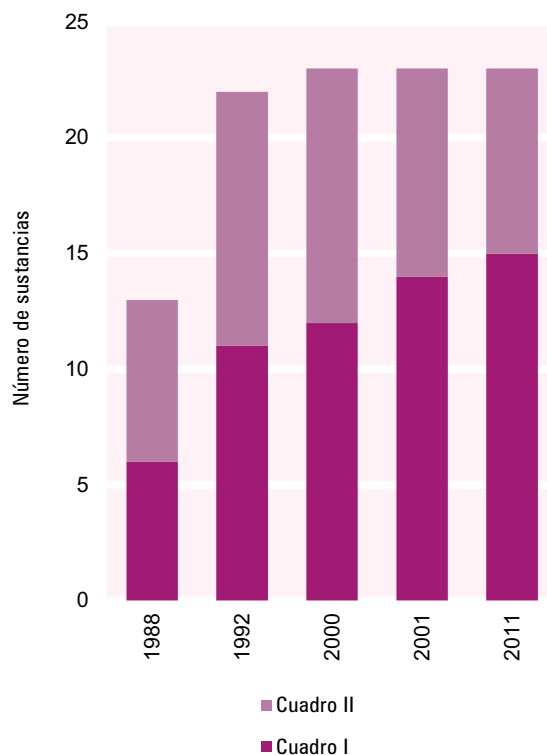
objeciones se relacionaban con notificaciones previas a la exportación de remesas de disolventes del Cuadro II de la Convención de 1988. Algunas notificaciones previas a la exportación dieron lugar a que el país importador objetara el envío de sustancias del Cuadro I, sobre todo efedrina y pseudoefedrina, permanganato potásico y anhídrido acético. Sin embargo, a estas alturas es difícil determinar cuántas de esas objeciones obedecían a razones administrativas y cuántas se relacionaban con sospechas. En todo caso, el análisis de las notificaciones previas a la exportación que dieron lugar a objeciones y los motivos de esas objeciones, desde la perspectiva de los países tanto exportadores como importadores, podría ayudar a determinar patrones que, a su vez, podrían servir para detectar deficiencias en el ámbito nacional; esa información, a su vez, podría ser utilizada para fortalecer los sistemas existentes. En consecuencia, es importante que los países importadores que objetan remesas de precursores indiquen los motivos de su objeción.

### C. Precursores y otras sustancias emergentes no incluidos en los cuadros utilizados para la fabricación ilícita de drogas

142. Otro problema crucial es la aparición de sustancias químicas sustitutivas o alternativas, que se utilizan para reemplazar a los precursores tradicionales sujetos a fiscalización internacional. Asimismo, para la fabricación ilícita de drogas se necesita una serie de sustancias no incluidas en los cuadros, además de los precursores o sus sucedáneos. El número de sustancias del Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988 ha permanecido estable desde 2000, cuando la norefedrina, un precursor de los estimulantes de tipo anfetamínico, se incorporó al Cuadro I; los demás cambios que afectaban a la inclusión de esas sustancias en los cuadros consistían solamente en el traslado de una sustancia del Cuadro II, que contiene sustancias sometidas a una fiscalización menos estricta, al Cuadro I (véase la figura IX). Sin embargo, las incautaciones de sustancias no incluidas en los cuadros comunicadas a la Junta en el formulario D aumentaron de 24 a 225 (casi 10 veces) entre 2003 y 2011 (véase la figura X).

143. La emergencia de sustancias químicas sustitutivas utilizadas para la fabricación ilícita de drogas es atribuible en parte al mayor nivel de fiscalización, en los ámbitos nacional e internacional, de las sustancias químicas tradicionalmente utilizadas a ese efecto y a un incremento sin precedentes de la diversificación, capacidad técnica y escala de la fabricación ilícita de drogas y precursores, que permite que los que se dedican a esa actividad ilícita utilicen métodos de fabricación que anteriormente era imposible usar en esos contextos ilícitos.

Figura IX. Sustancias del Cuadro I y el Cuadro II, 1988-2011

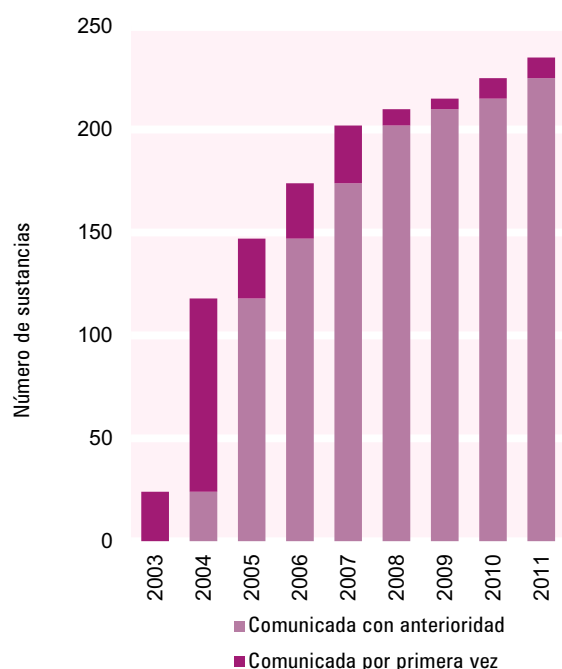


144. Una esfera en la que se ha registrado un crecimiento considerable a un nivel que no se preveía durante la redacción de la Convención de 1988 es la desviación de preparados farmacéuticos que contienen efedrina y pseudoefedrina. La misma tendencia se refleja en los análisis científicos de los productos finales de metanfetamina, que indican un elevado nivel de utilización de preparados farmacéuticos para la fabricación ilícita de metanfetamina en todo el mundo (véase la figura XI).

145. Esta tendencia, que surgió inicialmente en América del Norte, ha llegado hace muy poco a los países de Asia sudoriental, en donde se han venido fabricando ilícitamente estimulantes de tipo anfetamínico desde hace muchos años y en los que ha predominado el uso de efedrina y pseudoefedrina a granel. Desde 2003, la Junta ha recomendado que se vigile el comercio internacional de preparados farmacéuticos del mismo modo en que se vigilan los precursores que esos preparados contienen. Análogamente, en varias resoluciones, más recientemente en la resolución 54/8 de la Comisión de Estupefacientes, se ha instado al fortalecimiento de las medidas encaminadas a prevenir la desviación, al tiempo que se reconoce

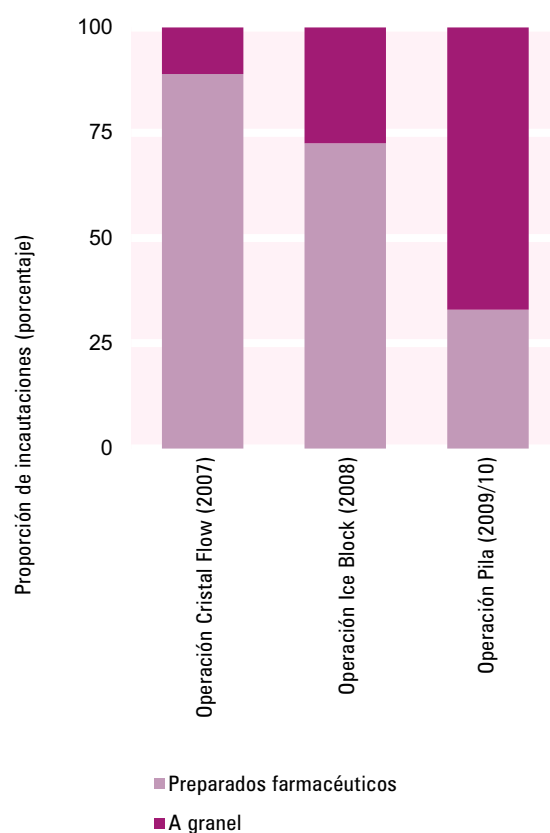
la necesidad de no obstaculizar su disponibilidad para usos médicos. Sin embargo, la situación se complica por el hecho de que en varios países los organismos de reglamentación encargados de la fiscalización de preparados farmacéuticos son distintos de los organismos encargados de la fiscalización de los precursores contenidos en esos preparados. Mantener medidas de reglamentación eficaces y sin fisuras de los precursores y de los preparados farmacéuticos que los contienen exige una cooperación estrecha entre las distintas autoridades competentes.

**Figura X. Número acumulado de sustancias no incluidas en los cuadros cuya incautación comunicaron los gobiernos en el formulario D, 2003-2011**



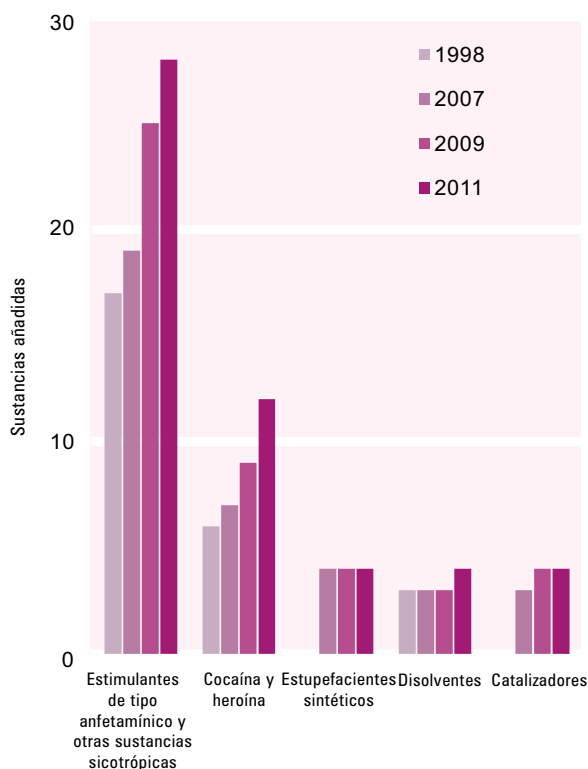
146. Desde un punto de vista técnico, el sistema *PEN Online* permite enviar notificaciones previas a la exportación de preparados farmacéuticos y otros preparados. Desde 2009, unos 28 países por término medio han usado regularmente el sistema para informar a los países importadores de la exportación de efedrina y pseudoefedrina. Los gobiernos de la inmensa mayoría de esos países cursan notificaciones previas a la exportación de esas sustancias a granel y en forma de preparados farmacéuticos. Las autoridades de tres países -los Emiratos Árabes Unidos, Malasia y Tailandia- han solicitado oficialmente a la Junta que se les notifique la exportación a sus territorios de preparados farmacéuticos que contengan efedrina y pseudoefedrina.

**Figura XI. Proporción de incautaciones de efedrina y pseudoefedrina por forma física comunicadas en el marco de las iniciativas del Proyecto Prisma, 2007-2010**



147. En cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 1996/29 del Consejo Económico y Social, ya en 1998 la Junta estableció una lista de sustancias no incluidas en los cuadros y listas que probablemente se desvíen del comercio legítimo con el objeto de sustituir a las sustancias incluidas en el Cuadro I o el Cuadro II de la Convención de 1988, o para usarlas conjuntamente con ellas, que probablemente se empleen en la fabricación ilícita de drogas que no se puedan fabricar con los precursores fiscalizados en virtud de la Convención. La lista, denominada lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros, tiene por objeto ayudar a los gobiernos, en alianza con las industrias, a fiscalizar de manera flexible las sustancias no incluidas en los cuadros, evitar su utilización en la fabricación ilícita de drogas y, al mismo tiempo, ser sensibles a las necesidades del comercio legítimo. El número de sustancias que figuran en la lista se ha duplicado desde 1998, pasando de 26 a 52 (véase la figura XII).

**Figura XII. Sustancias incluidas en la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros, agrupadas por usos, 1998-2011**  
(Al 1 de noviembre de 2012)



148. Además, distintos gobiernos han introducido reglamentos sobre otras sustancias que no están sujetas a fiscalización internacional. La Junta sabe que 48 países, además de 27 Estados miembros de la Unión Europea, han instituido alguna forma de fiscalización respecto de un total de 150 sustancias no incluidas en los Cuadro I o II de la Convención de 1988 o en la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros. Los gobiernos reaccionan de distintas formas ante esta situación emergente. Algunos gobiernos han ampliado sus medidas de fiscalización para incorporar nuevas sustancias caso por caso; otros, en cambio, han respondido promulgando leyes para reprimir activamente estas nuevas situaciones. Otros gobiernos han recurrido a soluciones prácticas basadas en la cooperación voluntaria de la industria. A fin de abordar adecuadamente estas

tendencias, será necesario que los gobiernos compartan sus experiencias. La Junta está examinando los diversos enfoques aplicados por los gobiernos.

#### D. El papel de Internet: la venta no reglamentada de precursores

149. El uso de Internet para la comercialización de precursores puede justificar un análisis más profundo, teniendo en cuenta las diferentes formas de comercio legítimo a través de Internet así como el *modus operandi* de quienes utilizan Internet con fines ilícitos. En el año 2000, la Comisión de Estupefacientes abordó esta cuestión en su resolución 43/8. Es preciso incrementar el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas por los gobiernos que experimentan con distintos enfoques para reducir la probabilidad de que Internet se convierta en un vehículo importante de abastecimiento no reglamentado de precursores.

#### E. Conclusión

150. Los gobiernos tienen a su disposición toda una serie de instrumentos para luchar contra la desviación. Sin embargo, la utilización de esos instrumentos sigue siendo desigual y ello permite que las organizaciones traficantes eludan la legislación vigente. Dichas tendencias podrían abordarse mejor mediante medidas de cooperación proactivas, como cooperar voluntariamente con las industrias y actuar en consonancia con el espíritu de la Convención de 1988 (es decir, prevenir la desviación). Un elemento clave de este concepto es la cooperación intragubernamental entre los diversos organismos encargados de la fiscalización de precursores. Además, dado que las iniciativas fructíferas de reducción de la desviación del comercio internacional han dado lugar a que las organizaciones traficantes obtengan con mayor frecuencia precursores mediante la desviación y luego los pasen de contrabando a través de las fronteras nacionales, las iniciativas para combatir dicho contrabando también debieran intensificarse, como parte de una estrategia integrada en que las medidas de represión y las de reglamentación se complementen. Los puntos de partida de los nuevos enfoques son variados, como se ha puesto de relieve en los párrafos anteriores. Esto entraña también una voluntad de reconsiderar instrumentos que actualmente están subutilizados, así como una disposición a reconocer que nuevos problemas pueden exigir nuevas soluciones.