

IV. Prevención de la desviación de sustancias químicas más allá de los controles reglamentarios: el papel de los organismos encargados de asegurar la aplicación de la ley

181. En su informe sobre precursores correspondiente a 2014, la JIFE presentó un análisis crítico y una perspectiva estratégica de la fiscalización de precursores como responsabilidad compartida²⁹. En ese momento, la JIFE definió medidas preventivas (cooperación con la industria y controles internos) y medidas orientadas a asegurar el cumplimiento de la ley (detención o incautación de remesas de sustancias químicas destinadas a ser utilizadas con fines ilícitos) como componentes centrales de estrategias de fiscalización de precursores adecuadas para el futuro. En su informe sobre precursores correspondiente a 2015, la JIFE expuso las ventajas y el potencial de las alianzas público-privadas en lo que respecta a la prevención de la desviación de productos químicos. En el presente capítulo se intenta estudiar el papel de las medidas orientadas a asegurar el cumplimiento de la ley en lo que respecta a la prevención de la desviación de sustancias químicas y su interacción con los controles reglamentarios.

Marco jurídico

182. El concepto de la fiscalización de precursores como elemento complementario de las iniciativas internacionales en materia de fiscalización de drogas se introdujo hace unos 25 años, en virtud del artículo 12 de la Convención de 1988. Dado que las sustancias que pueden utilizarse en la fabricación ilícita de drogas tienen usos legítimos y se comercializan amplia y legítimamente con esos fines, la vigilancia del comercio es el elemento central del sistema de fiscalización internacional de precursores.

183. En lo que se refiere a las medidas orientadas a asegurar el cumplimiento de la ley, la Convención de 1988 exige que los Gobiernos dispongan la incautación de cualquier sustancia que figure en el Cuadro I o el Cuadro II si hay pruebas suficientes de que se ha de utilizar para la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas (art. 12, párr. 9 b)). Los Gobiernos también tienen la obligación de presentar anualmente a la JIFE las cantidades agregadas de las sustancias

incautadas y su procedencia, si se conoce; información sobre cualquier sustancia que no figure en el Cuadro I o el Cuadro II que haya sido utilizada o cuya utilización se haya previsto en la fabricación ilícita de drogas o precursores; e información sobre los métodos de desviación y de fabricación ilícita (art. 12, párr. 12).

184. Para que los Gobiernos puedan cumplir con esas obligaciones, deben estar en condiciones de reunir y consolidar la información pertinente a nivel nacional y, por lo tanto, han de contar con legislación interna que disponga la incautación de las sustancias incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988, así como de sustancias no incluidas en esos Cuadros, cuando haya indicios de que puedan estar destinadas a la fabricación ilícita de drogas. Para que sus informes sobre la situación nacional sean exhaustivos, los Gobiernos también deberán disponer de un mecanismo que facilite la plena cooperación y el intercambio de información entre todas las entidades encargadas de la fiscalización de precursores. No obstante, falta cooperación y coordinación a nivel nacional en muchos países. Para ser eficaces, los Gobiernos también deberán estar comprometidos con la fiscalización de precursores en todos sus aspectos, es decir, no solo de los elementos reglamentarios, sino también de los componentes relacionados con la investigación y la aplicación coercitiva de la ley. Además, para que esos componentes sean eficaces, los Gobiernos deberán proporcionar a las autoridades de sus países encargadas de la aplicación coercitiva de la ley el marco jurídico necesario para que adopten las medidas que correspondan, incluida la incautación de sustancias químicas.

185. El marco internacional previsto para tipificar diversas actividades como delitos en el derecho interno se encuentra establecido en el artículo 3, párrafo 1, de la Convención de 1988. En lo que respecta al control de la desviación de sustancias químicas, todas las partes están obligadas a tipificar los delitos de fabricación, transporte o distribución, cuando se sepa que van a utilizarse con fines ilícitos (art. 3, párr. 1 a) iv)), mientras que la Convención deja cierto margen para la penalización de la mera posesión de precursores incluidos en los Cuadros (art. 3, párr. 1 c) ii))³⁰. En ambos casos, la Convención no solo se refiere a las sustancias incluidas en los Cuadros I y II, sino también al equipo y los materiales. En consecuencia, las disposiciones del artículo 3 en que se

²⁹ E/INCB/2014/4, párrs. 7 a 35.

³⁰ La Convención de 1988 también prevé la penalización de la organización, la gestión o la financiación de cualquiera de esos delitos, y la participación en la comisión de cualquiera de los delitos tipificados de conformidad con el artículo 3 (art. 3, párr. 1 a) v) y c) iv)), así como la asociación o la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos, y la facilitación en relación con su comisión.

establecen las conductas que se deben tipificar son la contrapartida de las disposiciones reglamentarias de los artículos 12 y 13.

186. No obstante, la JIFE ha señalado que las autoridades nacionales solicitan orientación sobre todo en lo que se refiere a las sustancias químicas que no están sometidas a fiscalización internacional (“sustancias químicas que no figuran en los Cuadros”). En consecuencia, la JIFE ha compilado las disposiciones de la Convención de 1988 que pueden aplicarse a las sustancias químicas no fiscalizadas o sustitutivas como parte de la información que suministra sobre la fiscalización de precursores, que está a disposición de las autoridades nacionales competentes en la página web segura de la JIFE. En la compilación también se incluyen las medidas complementarias solicitadas en las resoluciones pertinentes de la Comisión de Estupefacientes, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General.

La aplicación de la ley en materia de precursores en la práctica

187. Cuando se suspende o se detiene una remesa de precursores propuesta (mediante el sistema PEN Online) o que se haya realizado efectivamente, se descubre un intento de desviación, se efectúa una incautación, o se desmantela un laboratorio ilícito, es fundamental que se recopile y divulgue oportunamente toda la información que se haya reunido y los datos de inteligencia generados, a fin de preparar el terreno para llevar a cabo una eficaz investigación de seguimiento. El objetivo de esa investigación es determinar la fuente de los precursores desviados, el lugar y el método de desviación, el método y la ruta utilizados para su transporte y las organizaciones delictivas implicadas en esas actividades. De ese modo, las autoridades nacionales competentes estarán en condiciones de cerrar rutas o prohibir métodos e impedir intentos de desviación similares en el futuro. Cuando se comparte a nivel mundial el conocimiento que se ha obtenido sobre las desviaciones y los intentos de desviación, de forma de alertar a las autoridades de todo el mundo, se contribuye a prevenir desviaciones futuras que utilicen el mismo *modus operandi* u otro similar.

188. Así pues, las incautaciones de precursores, la detención de remesas y el descubrimiento de desviaciones o intentos de desviación no representan el fin de un proceso, sino el comienzo. Si bien los datos sobre incautaciones y otras estadísticas podrían ser un reflejo del nivel de actividad que se esté desarrollando en materia de represión o de reglamentación y ayudar a impedir que un determinado envío de sustancias químicas llegue a laboratorios ilícitos, solamente

una investigación de seguimiento completa realizada con celeridad, que permita descubrir información pertinente proporcionará los medios necesarios para cubrir las carencias y deficiencias de los sistemas de fiscalización, cuya subsanación hará que durante mucho tiempo los traficantes no puedan obtener las sustancias químicas que necesitan.

189. El intercambio oportuno de información sobre cualquier sustancia química que se sospeche se utiliza en la fabricación ilícita de drogas, o que efectivamente se haya utilizado con ese fin, o de información sobre los intentos de desviar una sustancia química hacia canales ilícitos, es fundamental para entender y hacer frente a nuevas situaciones relacionadas con la desviación de precursores y la utilización de sustancias químicas en la fabricación ilícita de drogas.

190. El intercambio sistemático de información de inteligencia sobre incautaciones u operaciones sospechosas también contribuye a reunir pruebas sobre las fuentes de abastecimiento y los métodos de desviación de sustancias químicas no incluidas en los Cuadros. A su vez, esto permite que las autoridades de los países que se suponen son los países de origen adopten medidas con un espíritu de responsabilidad compartida³¹. La reducción considerable de las incautaciones en puertos mexicanos y centroamericanos de derivados de ácido fenilacético no incluidos en Cuadros, que podrían utilizarse como precursores de la P-2-P (véase la operación contra el ácido fenilacético y sus derivados (Operación PAAD, párr. 194) y de la metilamina (véase Operación MMA, párr. 194), demuestran la eficacia que tienen las medidas adoptadas con miras a limitar la exportación de esas sustancias químicas a países de riesgo.

191. La desviación puede producirse en todas las etapas de la cadena de distribución. La desviación de sustancias químicas puede afectar a todos los países en que se fabrican, se exportan, se importan y se utilizan las sustancias químicas, así como en sus países de tránsito

192. Existe la responsabilidad compartida de garantizar que todos y cada uno de los sistemas de fiscalización nacional de precursores sean adecuados a ese fin y no constituyan un objetivo de ataque para los traficantes. También es necesario que exista plena cooperación y se tenga la voluntad de investigar y compartir los resultados de las actividades de

³¹ Suele suceder que la sustancia química en cuestión y la droga fabricada ilícitamente a partir de ella no afectan al mercado interno del país de origen; en consecuencia, cualquier medida encaminada a impedir que esas sustancias lleguen a laboratorios clandestinos situados en otros países se adoptaría con arreglo al principio de la responsabilidad compartida.

aplicación coercitiva de la ley con el fin de reunir información sobre un caso y, a la postre, determinar el lugar de desviación, hacer comparecer a los responsables ante la justicia y prevenir desviaciones futuras. Sobre todo, la meta final de fiscalizar precursores sigue siendo prevenir con eficacia la desviación, en tanto que las incautaciones no son más que indicadores de casos de desviación conocidos que han tenido éxito.

Papel de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

193. Con el fin de promover en forma práctica el componente de la desviación de sustancias químicas relativo a la aplicación coercitiva de la ley, la JIFE ha reunido a coordinadores de 134 países en el marco del Proyecto Prisma (que se centra en los precursores de drogas sintéticas) y de 92 países en el marco del Proyecto Cohesión (que se centran en los precursores de la cocaína y la heroína). Los dos proyectos están dirigidos por el Grupo de Tareas sobre Precursores con miras a solicitar una colaboración directa y práctica entre los coordinadores designados, de manera continua y *ad hoc*, sobre aspectos específicos relacionados con los precursores durante períodos limitados, es decir, durante operaciones de carácter temporal.

194. Las actividades llevadas a cabo recientemente en el marco del Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión han contribuido a esclarecer cómo se utilizan varias sustancias químicas no fiscalizadas en la fabricación ilícita de drogas. Entre esas actividades figuraban un estudio de los tipos de sustancias químicas no fiscalizadas que se utilizan en la fabricación ilícita de drogas (2014), y dos operaciones centradas en los ésteres y otros derivados no fiscalizados del ácido fenilacético (Operación PAAD, en 2011) así como en la metilamina (Operación MMA, 2015). Otras dos operaciones se centraron en las lagunas existentes en materia de inteligencia en África con respecto a la efedrina y la pseudoefedrina (la operación sobre lagunas de inteligencia en materia de efedrina y pseudoefedrina en África u Operación EPIG, en 2012) y en las fallas de inteligencia relativas al anhídrido acético y el ácido acético glacial, una sustancia química que puede utilizarse para pasar de contrabando el anhídrido acético de forma encubierta (Operación Eagle Eye, en 2013 y 2014).

195. La Operación Eagle Eye se llevó a cabo en dos fases: la primera consistió en reunir información sobre los movimientos de anhídrido acético dentro del país y en examinar la legitimidad del comercio interno y el uso final de esa sustancia, así como la buena fe de las empresas

intervinientes, con miras a elaborar perfiles de riesgo específicos; la segunda consistió en detectar e interceptar el tráfico de anhídrido acético al Afganistán, entre otras cosas, mediante la aplicación de los perfiles de riesgo elaborados en la primera fase.

196. A partir de los ejemplos mencionados, se deduce claramente que los controles reglamentarios y de vigilancia del comercio no pueden separarse de las medidas orientadas a asegurar la aplicación coercitiva de la ley, pues unos se alimentan y se benefician de las otras. En consecuencia, la fiscalización de precursores es una actividad que se realiza sin solución de continuidad, que comienza con una comprensión adecuada del mercado legítimo y de los operadores de ese mercado, y un conocimiento actualizado de las tendencias y el *modus operandi* del tráfico, lo que se extiende al uso eficaz de las investigaciones de rastreo, las entregas vigiladas o controladas, las investigaciones financieras y otros instrumentos de represión. En todo esto son fundamentales la recopilación, el intercambio y la utilización de la información de inteligencia. El Grupo de Tareas sobre Precursores, por conducto de la JIFE, funciona como coordinador mundial del intercambio de esa información y la coordinación de las actividades operacionales internacionales que se relacionan con todos los componentes reglamentarios y represivos de la fiscalización de precursores.

197. La cooperación con la industria desempeña un papel fundamental en la detección precoz de averiguaciones, pedidos y operaciones que resulten sospechosos en razón de que responden a pautas comerciales inusuales o incompatibles con el modelo empresarial de quien los realiza. La información reunida sobre la base de esas alertas de la industria, cuando se coteja con la información de otros países, puede contribuir a determinar cuáles son las nuevas tendencias mundiales en materia de sustancias químicas, incluidas las sustancias químicas no fiscalizadas, que más buscan los traficantes en un momento dado. Luego esa información pasa a ser utilizada por las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley. Más del 99,9% del comercio de sustancias químicas es legítimo, y una averiguación sospechosa podría constituir un importante dato de inteligencia que puede ayudar a evitar que una sustancia química se utilice en la fabricación ilícita de drogas, aunque todavía no se haya cometido ningún acto delictivo.

198. Los participantes en el Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión también se benefician de las alertas que se realizan habitualmente y que llaman la atención sobre casos de desviación o hechos nuevos que se producen en relación con las sustancias, el *modus operandi* o las tendencias en el tráfico,

y las empresas relacionadas con operaciones sospechosas o ilícitas. La JIFE facilita el intercambio de esa información de inteligencia en el plano mundial, pero adopta las precauciones necesarias para asegurarse de que no se condene indebidamente a industrias o países que pudieran haber estado en la mira de los traficantes.

199. Desde su puesta en marcha en marzo de 2012, el sistema PICS ha pasado a ser un instrumento importante para que los Gobiernos participantes comuniquen la información que poseen sobre precursores en tiempo real con miras a realizar investigaciones conjuntas. Dado que puede inscribir a usuarios de múltiples organismos, el sistema PICS también contribuye a mejorar la comunicación entre organismos a nivel nacional. La JIFE también facilita que se celebren reuniones sobre casos relacionados con los precursores entre representantes de los países interesados con el fin de contribuir al intercambio de inteligencia y la cooperación en las investigaciones de rastreo.

200. Basándose en la información disponible, la JIFE facilita la cooperación operacional internacional y comparte sus conclusiones estratégicas a nivel mundial, lo que también incluye información sobre usos legítimos, previsiones de necesidades legítimas anuales, sustancias no incluidas en los Cuadros que se hayan utilizado para la fabricación ilícita de drogas o precursores, e información obtenida a partir de las remesas detenidas, así como información sobre los hurtos.

V. Conclusiones

201. En el presente capítulo figuran conclusiones y recomendaciones generales que pueden servir para abordar los problemas y las lagunas existentes en el sistema de fiscalización internacional de precursores y que tienen consecuencias en todo el mundo. En el sitio web de la Junta (www.incb.org) se puede consultar un resumen de las recomendaciones técnicas más detalladas, algunas de las cuales ya se habían formulado en años anteriores y siguen siendo válidas.

Niveles de cooperación, comunicación e intercambio de información a nivel internacional entre los Gobiernos y con la JIFE y el Grupo de Tareas sobre Precursores

202. La comunicación con algunos Gobiernos sigue siendo problemática. En algunos casos, nunca se ha facilitado la

información de contacto de las autoridades nacionales competentes, o no se la ha actualizado; no se responde a la solicitud de información sobre incautaciones realizadas o sobre operaciones posiblemente sospechosas y la participación y el intercambio de información con la JIFE y el Grupo de Tareas sobre Precursores resultan insuficientes. A pesar de ello, también hay casos de comunicación alentadores, por ejemplo, cuando los oficiales de enlace de los integrantes del Grupo de Tareas trabajan activamente con las autoridades de sus países anfitriones en el marco del Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión. **La JIFE encomia esas iniciativas y alienta a todos los Gobiernos a que mejoren la cooperación operacional a todos los niveles. La JIFE también desea exhortar a los integrantes del Grupo de Tareas sobre Precursores que representan a las organizaciones internacionales y regionales competentes, como la INTERPOL, la Organización Mundial de Aduanas y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, a que promuevan la reincorporación de sus miembros en las actividades de fiscalización internacional de precursores en el marco del Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión.**

203. El nivel de detalle con que se da la información que se intercambia sobre las incautaciones de precursores es por lo general bajo, lo que no solo afecta a la intervención operacional sino al análisis que realiza la JIFE sobre las tendencias que se dan a nivel mundial y regional en relación con las sustancias químicas que realmente se utilizan en la fabricación ilícita de drogas, sus fuentes, los métodos de desviación y el *modus operandi* de los traficantes, así como la dinámica y la interrelación que existe entre las sustancias que figuran en los Cuadros I y II de la Convención de 1988, las sustancias que figuran en la lista de vigilancia internacional especial limitada, y cualquier sustituto o producto químico alternativo no incluido en los Cuadros.

204. En varios casos recientes, las autoridades de los países mencionados en hechos que fueron notificados por conducto del sistema PICS han contactado al proveedor de información, o a la JIFE, con el fin de obtener mayores detalles que les permitieran iniciar investigaciones en sus países. **Dado que muchas incautaciones de precursores tienen una dimensión internacional que va más allá del país en que se efectuó la incautación, cualquier detalle sobre esta es importante, pues podría ser el punto de partida de una investigación sobre la fuente de la sustancia química y el método de desviación. Por lo tanto, se alienta a los Gobiernos a que compartan toda la información que pueda dar lugar a la adopción de medidas prácticas a**