

II. Medidas adoptadas por los Gobiernos y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

A. Alcance de la fiscalización

7. En junio de 2023, la Junta notificó al Secretario General su propuesta de añadir a los cuadros de la Convención de 1988 dos series de precursores estrechamente relacionados con la anfetamina y la metanfetamina y con las sustancias del tipo del éxtasis. La propuesta se hizo como consecuencia del notable aumento de las incautaciones (véanse los párrs. 110 y 111 y los párrs. 127 y 128) de ácido P-2-P metilglicídico y su éster metílico (“BMK glicidato”) y del éster etílico del ácido 3,4-MDP-2-P metilglicídico (“PMK glicidato de etilo”), que son precursores alternativos a la P-2-P y la 3,4-MDP-2-P, dos precursores ya sujetos a fiscalización internacional. La propuesta de incluir en la notificación un total de 16 sustancias se

hizo en consonancia con la resolución 65/3 de la Comisión de Estupeficientes, de marzo de 2022, en la que esta recomendó que, durante el proceso de inclusión de una sustancia en uno de los cuadros, se tuvieran en cuenta los derivados y las sustancias químicas conexas que pudieran convertirse fácilmente en la sustancia en cuestión o utilizarse en lugar de ella en la fabricación ilícita.

8. Además, en julio de 2023 el Gobierno de los Estados Unidos de América propuso que también se incluyeran dos precursores del fentanilo y de sustancias relacionadas con el fentanilo, a saber: la 4-piperidona y la 1-boc-4-piperidona, en los cuadros de la Convención de 1988.

9. De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 12, párrafo 3, de la Convención, se invitó a los Gobiernos a que transmitieran observaciones e información complementaria sobre cada una de las sustancias químicas indicadas en las propuestas a fin de ayudar a la Junta a elaborar dictámenes y a presentar a la Comisión de Estupeficientes, en su 67º período de sesiones, recomendaciones sobre su clasificación. En noviembre de 2023, tras analizar la información recibida de los Estados Miembros, la JIFE recomendó la inclusión de las 18 sustancias en el Cuadro I de la Convención de 1988. La Comisión de Estupeficientes votará las propuestas en marzo de 2024.

B. Adhesión a la Convención de 1988

10. El 20 de octubre de 2023, Sudán del Sur depositó su instrumento de adhesión³, con lo que, al 1 de noviembre de 2023, 191 Estados habían ratificado la Convención de 1988, la habían aprobado o se habían adherido a ella, y la Unión Europea la había confirmado oficialmente (alcance de la competencia: art. 12). En el anexo I se proporciona información detallada sobre el estado de la adhesión a la Convención. Para reducir la vulnerabilidad de los Estados que todavía no son partes en la Convención al tráfico de precursores, **la JIFE insta a los Estados de África (Guinea Ecuatorial y Somalia) y Oceanía (Islas Salomón, Kiribati, Papua Nueva Guinea y Tuvalu) que aún no son partes en la Convención de 1988 a que apliquen lo dispuesto en el artículo 12 y se hagan partes en la Convención sin más demora.**

³De conformidad con su artículo 29, párrafo 2, la Convención entrará en vigor en Sudán del Sur el 18 de enero de 2024.

C. Presentación de información a la Junta con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de 1988

11. Con arreglo al artículo 12, párrafo 12, de la Convención de 1988, los Gobiernos tienen la obligación de presentar anualmente a la JIFE información sobre las sustancias utilizadas frecuentemente para la fabricación ilícita de estupeficientes y sustancias sicotrópicas. La información se proporciona mediante un formulario, denominado formulario D⁴, que la JIFE pone a disposición de los interesados en su sitio web. La información que deben presentar es la siguiente: *a)* las cantidades incautadas de sustancias que figuran en los Cuadros I y II de la Convención de 1988 y, cuando se conozca, su origen; *b)* cualquier sustancia que no figure ni en el Cuadro I ni en el Cuadro II de la que se sepa que se emplea en la fabricación ilícita de estupeficientes o sustancias sicotrópicas, y *c)* los métodos de desviación y de fabricación ilícita. Esa información es fundamental, ya que permite a la JIFE determinar y analizar las tendencias emergentes del tráfico de precursores y la fabricación ilícita de drogas (véase el cap. III). El plazo para presentar los datos correspondientes a 2022 finalizó el 30 de junio de 2023.

12. Hasta el plazo establecido, el 30 de junio de 2023, solo 60 Estados partes habían presentado el formulario D correspondiente a 2022. La cifra había aumentado hasta los 113 Estados partes en la fecha límite del 1 de noviembre de 2023. Los Estados Federados de Micronesia presentaron también el formulario D correspondiente a 2021. Varios Estados partes no presentaron ningún dato en relación con 2022. De ellos, 12 no han presentado dato alguno en los últimos 5 años, y 26 no han presentado ningún dato en los últimos 10 años (véase el cuadro 1). El anexo II incluye información completa sobre la situación de la presentación del formulario D por parte de cada Gobierno.

⁴La versión más reciente del formulario D está disponible en el sitio web de la JIFE en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas. Con el fin de racionalizar y agilizar el proceso de presentación de información y reducir al mínimo la posibilidad de que se produzcan errores en la introducción de datos, la JIFE solicita que se utilice la versión en hoja de cálculo del formulario. Para los datos correspondientes a 2022 han utilizado esa versión 51 Estados.

Cuadro 1. Estados partes que no presentaron información correspondiente a 2022 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 12, de la Convención de 1988

África		
Angola	Eswatini ^b	Namibia
Argelia	Etiopía ^a	Níger
Benin	Gambia ^a	República Centrafricana ^b
Burkina Faso ^b	Guinea ^b	Santo Tomé y Príncipe ^b
Burundi	Guinea-Bissau ^b	Senegal
Cabo Verde	Kenya	Seychelles ^a
Camerún	Lesotho ^b	Sudán
Chad	Liberia ^b	Togo
Comoras ^b	Libia ^b	Túnez
Congo ^b	Madagascar	Uganda
Côte d'Ivoire ^a	Malawi ^b	Zambia ^a
Djibuti ^b	Mali ^a	Zimbabwe
Eritrea ^b	Mauritania	
América		
Antigua y Barbuda ^b	Cuba ^b	Perú
Bahamas ^b	Dominica	Saint Kitts y Nevis ^b
Barbados ^a	Granada ^b	San Vicente y las Granadinas
Belice ^a	Guyana	Suriname
Brasil	Paraguay	
Asia		
Afganistán	Kazajistán	Sri Lanka
Bangladesh ^a	Mongolia	Timor-Leste
Brunei Darussalam	Nepal	Turkmenistán
Camboya ^a	Omán ^a	Yemen
Irán (República Islámica del)		
Europa		
Dinamarca	Grecia	
Oceanía		
Fiji ^a	Nauru ^b	Samoa ^b
Islas Cook ^b	Niue ^b	Tonga ^b
Islas Marshall ^b	Palau	Vanuatu ^b

Nota: Véase también el anexo II.

^aGobierno que no ha presentado el formulario D en los últimos cinco años (2018 a 2022).

^bGobierno que no ha presentado el formulario D en los últimos diez años (2013 a 2022).

13. Al 1 de noviembre de 2023, 70 Gobiernos habían comunicado incautaciones de sustancias incluidas en el Cuadro I o el Cuadro II de la Convención de 1988 en el formulario D correspondiente a 2022. Cincuenta y siete Gobiernos habían comunicado incautaciones de sustancias no incluidas ni en el Cuadro I ni en el Cuadro II, y solo 35 habían proporcionado información relativa a los métodos de desviación y fabricación ilícita. Varios Gobiernos habían presentado formularios incompletos que carecían de los detalles necesarios para que la Junta pudiera determinar y analizar las deficiencias de los mecanismos de fiscalización de precursores, así como las nuevas tendencias del tráfico de precursores y la fabricación ilícita de drogas (véase el mapa 1 en la pág. siguiente). **Por consiguiente, la Junta insta a los Gobiernos a que hagan todo lo posible por reunir, consolidar y comunicar información completa a la Junta con puntualidad, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 12, de la Convención de 1988.**

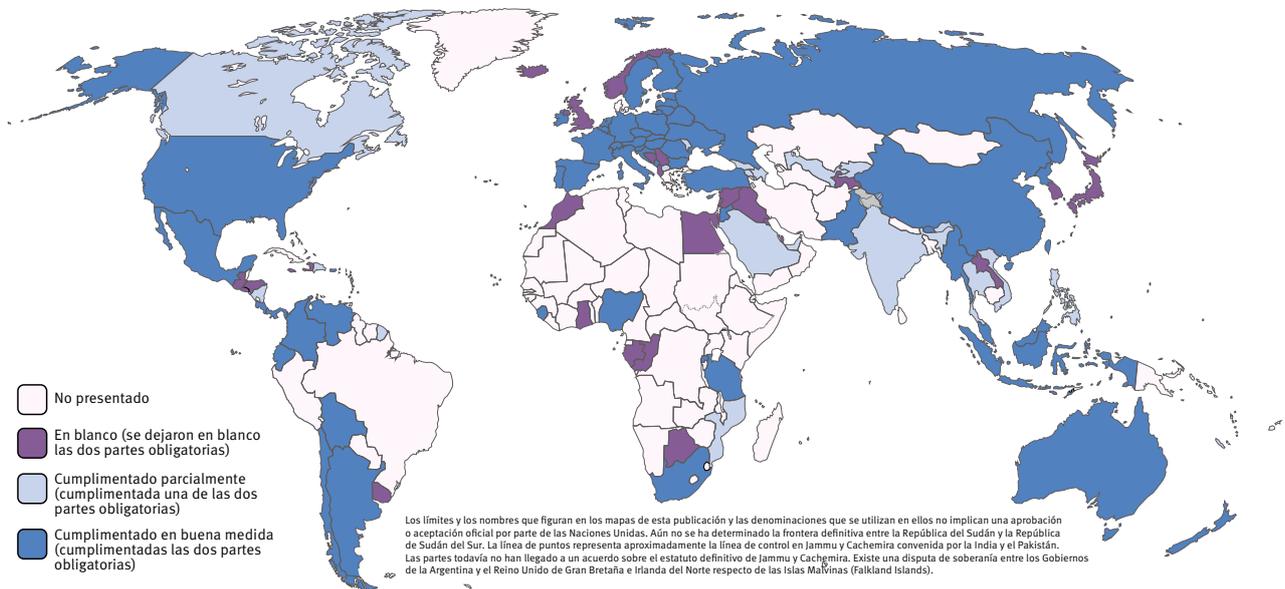
D. Legislación y medidas de fiscalización

14. Establecer medidas de fiscalización nacional adecuadas y reforzar las ya existentes es la base para vigilar de forma eficaz los movimientos de precursores, tanto en el comercio internacional como en los cauces de distribución internos. De conformidad con la resolución 1992/29 del Consejo Económico y Social, la JIFE recopila información sobre las medidas de fiscalización específicas aplicadas a las sustancias incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988 y mantiene una guía de esas medidas para ayudar a los Gobiernos a vigilar el comercio de sustancias químicas fiscalizadas. La Junta también mantiene una lista de las sustancias químicas sometidas a fiscalización nacional en diferentes países. Ambos recursos están disponibles como parte del compendio de información que mantiene la Junta sobre la fiscalización de precursores en su sitio web seguro, al que tienen acceso las autoridades nacionales competentes. A fin de que la información esté actualizada en todo momento, **la JIFE alienta a todos los Gobiernos a que la informen regularmente de los cambios pertinentes en su legislación nacional sobre precursores y de los requisitos relacionados con el comercio legítimo de esas sustancias.**

15. A continuación se exponen los cambios en las medidas de fiscalización que se han señalado a la atención de la JIFE desde la publicación de su informe sobre precursores correspondiente a 2022.

16. En la Argentina se creó el Observatorio Argentino de Precursores Químicos como órgano asesor de la Autoridad de Aplicación del Registro Nacional de Precursores Químicos en virtud de la resolución núm. 760/2022, de

Mapa 1. Estado de la presentación por los Gobiernos del formulario D correspondiente a 2022, que contiene información relativa a las incautaciones de sustancias incluidas en el Cuadro I o el Cuadro II de la Convención de 1988 y a las incautaciones de sustancias no incluidas ni en el Cuadro I ni en el Cuadro II, al 1 de noviembre de 2023



8 de noviembre de 2022, del Ministerio de Seguridad. El Observatorio tiene como objetivo fortalecer la capacidad del Gobierno de la Argentina en materia de prevención e investigación del tráfico de precursores por medio de la consolidación y mejora de la coordinación entre los organismos y mediante la cooperación con las entidades pertinentes del sector privado.

17. En Viet Nam, en virtud del decreto núm. 57/2022/ND-CP, vigente desde el 25 de agosto de 2022, se estableció un marco que regula la fiscalización de las sustancias estupefacientes y sus precursores. En la nueva legislación figuran listas de sustancias estupefacientes y precursores sujetos a fiscalización, incluidos los que se utilizan como materia prima para fabricar medicamentos veterinarios.

18. En la India, en virtud del Decreto de Modificación de la Reglamentación en materia de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Reglamentación de Sustancias Fiscalizadas) de 2022, en vigor desde el 26 de octubre de 2022, se sometieron a fiscalización nacional tres precursores del fentanilo (la 4-AP, la 1-boc-4-AP y el norfentanilo), así como el APAAN. Tras esa modificación, quedaron reguladas la exportación y la importación de las sustancias, pero aún no se han aplicado medidas de fiscalización respecto de su fabricación y comercio dentro del país. Además, la Oficina Central de Estupefacientes de la India puso en funcionamiento su portal unificado el 11 de abril de 2023. Este facilitará y simplificará los procesos para que los solicitantes

(de la industria) puedan obtener diversas licencias, como certificados de importación, autorizaciones de exportación, certificados de conformidad en relación con estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores, licencias de fabricación y asignaciones de cuotas de estupefacientes.

19. En Nueva Zelanda, el 15 de diciembre de 2022 entró en vigor el Decreto sobre el Uso Indebido de Drogas (Clasificación y Presunción de Venta) de 2022. En virtud de ese decreto se añadieron siete precursores del fentanilo y cinco de la metanfetamina a la Lista 4 de la Ley sobre el Uso Indebido de Drogas de 1975. Entre esas sustancias químicas había algunos precursores del fentanilo sujetos a fiscalización internacional y tres precursores del fentanilo que aún no se han sometido a fiscalización internacional. También había cinco sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de metanfetamina por el método de Nagai (véase el párr. 115).

20. De conformidad con el Reglamento Delegado (UE) 2023/196 de la Comisión Europea, las decisiones de marzo de 2022 de la Comisión de Estupefacientes sobre la clasificación de tres precursores del fentanilo (la 4-AP, la 1-boc-4-AP y el norfentanilo) se aplicaron a nivel de la Unión Europea el 20 de febrero de 2023. Además, el DEPAPD (precursor de la anfetamina y la metanfetamina) y el 3,4-MDP-2-P glicidato de etilo (precursor de la MDMA y otras sustancias afines) se añadieron como sustancias de categoría 1 a los anexos del Reglamento (CE) núm. 273/2004 del Parlamento

Europeo y del Consejo y a los anexos del Reglamento (CE) núm. 111/2005 del Consejo. Las sustancias incluidas en la categoría 1 están sujetas a las medidas más estrictas de fiscalización con arreglo a la legislación de la Unión Europea en materia de precursores.

21. En el Reino de los Países Bajos, el 1 de abril de 2023 entró en vigor el Reglamento núm. 9472 del Consejo de Estado, relativo a la designación de las sustancias químicas que pueden utilizarse para fabricar drogas sujetas a fiscalización y que no tienen usos legítimos conocidos. En virtud del artículo 4a, párrafo 1, de la Ley de Prevención del Uso Indebido de Sustancias Químicas, está prohibido importar, exportar, transportar o poseer las sustancias químicas que se indican en ese reglamento. La lista de sustancias químicas designadas se elaboró en coordinación con el Grupo de Expertos de los Países Bajos en Precursores de Drogas establecido oficialmente mediante la Decisión núm. 9473. La lista inicial comprende más de 100 sustancias precursoras de diversos estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores tradicionales, como la P-2-P, la 3,4-MDP-2-P, la anfetamina, la metanfetamina, la MDMA y la mefedrona. La entrada en vigor de esa decisión y el establecimiento de la lista de sustancias químicas designadas son un ejemplo práctico de cómo hacer frente a la proliferación de precursores de diseño sin generar una carga administrativa para las autoridades competentes y las entidades comerciales.

22. La Autoridad de Drogas de Egipto modificó los trámites para la exportación de precursores el 1 de abril de 2023. Si la autoridad del país importador no autoriza expresamente una remesa propuesta mediante el sistema PEN Online, el envío se suspende.

23. El Gobierno del Brasil sometió a fiscalización nacional tres precursores del fentanilo (la 4-AP, la 1-boc-4-AP y el norfentanilo) el 6 de abril de 2023. Las tres sustancias están sujetas a fiscalización internacional desde noviembre de 2022.

24. México modificó su Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos. La modificación entró en vigor el 4 de mayo de 2023 y con ella, entre otras cosas, se establecieron penas de prisión de entre 10 y 15 años por la desviación o la utilización de precursores en la fabricación ilícita de drogas, en relación con lo cual constituye una circunstancia agravante la pertenencia al funcionariado público. Un elemento esencial de la reforma es la creación del Sistema Integrado de Sustancias (SISUS), cuyo objetivo es simplificar los trámites administrativos para que cualquier operación regulada relacionada con precursores se registre en las 24 horas siguientes

a su realización. En virtud de la modificación también se establecen varios otros organismos a los que se encomienda la función de fiscalizar los precursores y el equipo y prevenir su desviación.

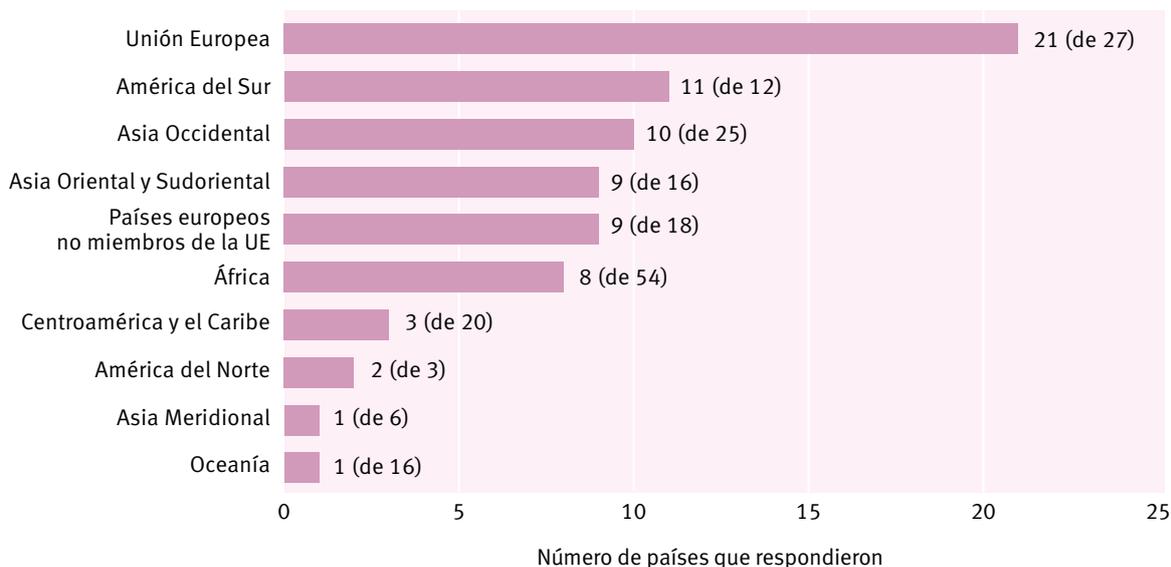
25. El 12 de mayo de 2023, el Gobierno de los Estados Unidos incluyó en la lista I de la Ley de Sustancias Fiscalizadas la 4-piperidona, un preprecursor del fentanilo. En consonancia con la resolución 65/3 de la Comisión de Estupefacientes, la fiscalización abarca los derivados estrechamente relacionados, a saber: los acetales, las amidas y los carbamatos, así como sus sales, y cualquier combinación de estos que pueda existir. Todas las operaciones, independientemente de su volumen, que guarden relación con la 4-piperidona y sus derivados especificados están reguladas y sujetas a fiscalización con arreglo a lo dispuesto en esa ley. Esas disposiciones se aplican también a las mezclas químicas que contengan cualquier cantidad de 4-piperidona o de sus derivados especificados. Además, los haluros de la 4-AP, un precursor del fentanilo que está sujeto a fiscalización en los Estados Unidos desde mayo de 2020, se incluyeron en la lista I de la Ley de Sustancias Fiscalizadas con efecto a partir del 30 de noviembre de 2023. Con la adición de esos haluros a la lista, donde ya figura la 4-AP, se somete a esos análogos a las mismas disposiciones reguladoras que la sustancia original. Por último, el 24 de octubre de 2023 los Estados Unidos actualizaron su Lista de Vigilancia Especial de Sustancias Químicas, Productos, Materiales y Equipo Utilizados en la Fabricación de Sustancias Fiscalizadas y Sustancias Químicas Clasificadas.

26. En el Canadá, el 31 de agosto de 2023 adquirió carácter permanente el Decreto por el que se Modifica el Cuadro V de la Ley de Drogas y Sustancias Sujetas a Fiscalización y Reglamento por el que se Modifica el Reglamento de Fiscalización de Precursores (Nuevos Precursores del Fentanilo), de resultas de lo cual se añadieron a ese cuadro los análogos y derivados de la 4-AP. El decreto ya había estado en vigor temporalmente durante el año anterior.

Encuesta sobre las medidas de fiscalización nacional y el grado de aplicación de las disposiciones del artículo 12, párrafo 8, de la Convención de 1988

27. En relación con la fiscalización internacional de precursores, desde hace muchos años se observa que, como resultado de un control y una vigilancia más eficaces, la desviación de precursores hacia actividades ilícitas ha pasado de hacerse a través del comercio internacional a tener un carácter esencialmente nacional.

Figura 1. Gobiernos que respondieron a la encuesta sobre legislación nacional y medidas de fiscalización nacional en materia de precursores de drogas, por región



28. Con el fin de evaluar la elaboración de los marcos normativos y reguladores nacionales en materia de fiscalización de precursores y las medidas voluntarias de fiscalización de sustancias no fiscalizadas a nivel internacional, en junio de 2021 la Junta envió un cuestionario exhaustivo a todos los Gobiernos. En marzo de 2023, la Junta envió a los Estados Miembros un recordatorio para que respondieran al cuestionario. Al 1 de noviembre de 2023 habían respondido a la encuesta un total 78 Gobiernos⁵ y la Comisión Europea⁶ (véase la figura 1).

29. Al analizar las respuestas recibidas, se constata que más de la mitad de quienes respondieron no habían adoptado medidas para fiscalizar la fabricación nacional de una o varias de las sustancias incluidas en el Cuadro I o el

Cuadro II de la Convención de 1988. Alrededor de la cuarta parte de quienes respondieron declararon que no habían adoptado medidas para fiscalizar el comercio y la distribución nacionales de una o varias de las sustancias incluidas en el Cuadro I. Muy pocos declararon que no habían adoptado medidas para fiscalizar el comercio y la distribución nacionales de ninguna de las 33 sustancias incluidas actualmente en el Cuadro I y el Cuadro II.

30. En la encuesta también se preguntó por la existencia de medidas para fiscalizar el uso final. A ese respecto, alrededor de la quinta parte de quienes respondieron comunicaron que no habían adoptado ninguna medida para fiscalizar el uso final de una o varias de las sustancias incluidas en el Cuadro I de la Convención de 1988. También se solicitó a los Gobiernos que informaran sobre la existencia en sus normativas de medidas específicas como la inscripción de sociedades mercantiles y usuarios finales, la notificación del comercio nacional, la presentación de declaraciones de uso final y la notificación de pedidos sospechosos. En la mayoría de las respuestas recibidas se indicó que, aunque algunas medidas se habían hecho constar en la legislación nacional, otras tenían carácter voluntario.

31. En vista de que muchos Gobiernos han adoptado medidas para la fiscalización nacional de varias sustancias químicas no sujetas a fiscalización internacional, las mismas preguntas sobre medidas de fiscalización nacional se hicieron también en relación con otras sustancias químicas que se constató que se habían utilizado en la fabricación ilícita de drogas. Más de tres cuartas partes de los Gobiernos que respondieron indicaron que habían sometido a fiscalización nacional sustancias químicas no fiscalizadas a nivel

⁵Albania, Alemania, Andorra, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Canadá, Chile, China, Croacia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Ghana, Guatemala, Hungría, India, Iraq, Irlanda, Italia, Japón, Kirguistán, Letonia, Líbano, Lituania, Madagascar, Malasia, Malta, Marruecos, México, Myanmar, Nicaragua, Níger, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos (Reino de los), Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Siria, República de Corea, República de Moldova, República Dominicana, Rumanía, Serbia, Singapur, Suecia, Suiza, Tailandia, Tayikistán, Túnez, Türkiye, Ucrania, Uruguay, Uzbekistán y Venezuela (República Bolivariana de).

⁶Dado que en la Unión Europea la legislación y las medidas aprobadas por la Comisión Europea son directamente aplicables en los 27 Estados miembros por medio de los reglamentos de la Unión Europea (p. ej., sobre la vigilancia, la clasificación y las cláusulas “escoba”), la respuesta de la Comisión Europea refleja, en gran medida, la situación en los 27 Estados miembros de la Unión Europea, pese a que solo 21 de ellos respondieron directamente.

internacional. Esas medidas de fiscalización se aplicaban a una amplia gama de sustancias, desde 1 hasta más de 70 sustancias químicas clasificadas en las respectivas legislaciones nacionales. La Junta es consciente también de que algunos países amplían de manera genérica las definiciones de las sustancias químicas sujetas a fiscalización, por ejemplo, incluyendo en las definiciones los derivados de las sustancias clasificadas y otras sustancias relacionadas estrechamente con ellas.

32. Asimismo, se recibieron respuestas que contenían valiosa información detallada sobre los sistemas de fiscalización aplicados a la importación y exportación de las sustancias que figuran en los Cuadros de la Convención de 1988; sobre el estado de la vigilancia del comercio internacional de sustancias químicas que no figuran en esos cuadros y que estaban sometidas a fiscalización nacional en distintos países, y sobre las sanciones que se aplicaban por incumplir las medidas de fiscalización nacional. A ese respecto, se informó de que se aplicaban sanciones tanto administrativas como penales. Las sanciones administrativas iban desde la simple notificación hasta las sanciones administrativas de tipo pecuniario y la revocación o cancelación permanente de la licencia de la entidad infractora. Las sanciones penales iban desde el decomiso hasta penas de prisión de unos meses a varios años, pasando por multas de hasta varias veces el valor de la remesa incautada. La pena exacta dependía generalmente de la forma en que se hubiera cometido la infracción y de la intención.

33. Quienes respondieron a la encuesta también explicaron la información concreta y el grado de detalle que necesitarían para poder adoptar medidas basándose en información, inteligencia o pruebas proporcionadas por sus homólogos o para poder iniciar investigaciones, especialmente en relación con sustancias químicas no sujetas a fiscalización en su país, y aportaron ejemplos prácticos.

34. El análisis de las respuestas recibidas desde 2021 ha corroborado la evaluación anterior de la Junta, según la cual es necesario seguir reforzando las medidas de fiscalización nacional de las sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988. La mitad de los Gobiernos que respondieron aplicaban medidas de fiscalización a la fabricación y, según la información recibida, unas tres cuartas partes de los Gobiernos que respondieron fiscalizaban el comercio y la distribución en el plano nacional, pero resultaba más frecuente que el uso final no se fiscalizase. Al parecer, se aplican medidas de fiscalización nacional de manera más sistemática a las sustancias químicas sujetas a fiscalización nacional que no están incluidas en los cuadros de la Convención de 1988. Los resultados de la encuesta también mostraron que en los marcos normativos de alrededor de la cuarta parte de los Gobiernos que

respondieron todavía no se disponía la fiscalización a nivel nacional de todas las sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988.

35. La información proporcionada por conducto de la encuesta es fundamental para que la Junta pueda actualizar su compendio de información sobre la fiscalización de precursores, mejorar su diálogo con los distintos Gobiernos y contribuir a los debates de política en torno al marco de la fiscalización internacional de precursores. **La JIFE encamina a todos los Gobiernos que han proporcionado esa información tan útil sobre el ámbito y el alcance de su legislación nacional, en particular sobre las medidas de fiscalización nacional de las sustancias del Cuadro I y del Cuadro II de la Convención de 1988 y de otras sustancias químicas no incluidas ni en el Cuadro I ni en el Cuadro II pero sometidas a fiscalización nacional.**

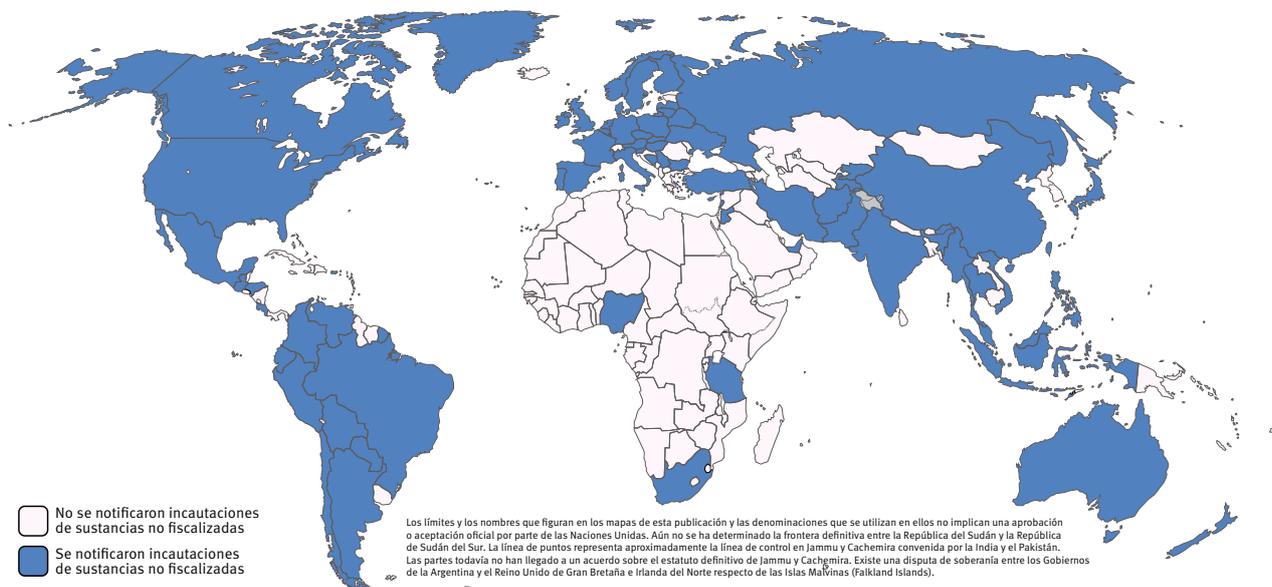
Medidas para hacer frente a la proliferación de sustancias químicas no sujetas a fiscalización, incluidos los precursores de diseño

36. Los incidentes relacionados con sustancias químicas que no figuran ni en el Cuadro I ni en el Cuadro II de la Convención de 1988 y que pueden utilizarse para fabricar ilícitamente precursores fiscalizados o sustituirlos siguen representando un porcentaje elevado de las incautaciones de precursores que se practican en todo el mundo. En total, 70 Gobiernos han notificado hasta ahora incautaciones de esas sustancias (véase el mapa 2 en la página siguiente).

37. Tras la aprobación en marzo de 2022 de la resolución 65/3 de la Comisión de Estupefacientes, titulada “Intensificación de los esfuerzos por hacer frente a la desviación de sustancias químicas no fiscalizadas utilizadas frecuentemente en la fabricación ilícita de drogas y a la proliferación de precursores de diseño”, se ha prestado más atención a los grupos de sustancias químicamente afines a los precursores fiscalizados y que pueden convertirse fácilmente en esos precursores o sustituirlos. Para apoyar a los Gobiernos a ese respecto, en 2022 la JIFE los encuestó en relación con el alcance de las medidas de fiscalización nacional de los precursores químicamente afines.

38. Según los resultados de la encuesta, varios países cuentan ya con leyes en materia de precursores que hacen las medidas de fiscalización extensivas a determinados derivados de los precursores fiscalizados de manera genérica y, en ciertos casos, a sus análogos. Por ejemplo, la Argentina, Belarús, el Canadá, Egipto, los Estados Unidos, Honduras, Liechtenstein, Malasia, México y Suiza aplican ese enfoque de un modo u otro. La información de que dispone la JIFE

Mapa 2. Gobiernos que han comunicado incautaciones de sustancias no incluidas ni en el Cuadro I ni en el Cuadro II de la Convención de 1988 en el formulario D y mediante PICS, 2019 a 2023



se incluye en la lista de sustancias químicas sujetas a fiscalización nacional en los distintos países, que los Gobiernos tienen a su disposición en el sitio web seguro de la JIFE dentro del compendio de información sobre la fiscalización de precursores. **La Junta acoge con satisfacción que se aplique a los precursores el concepto de la clasificación colectiva, es decir, la clasificación de sustancias químicas que están estrechamente relacionadas con precursores fiscalizados y que pueden convertirse fácilmente en esos precursores o sustituirlos, con arreglo a lo dispuesto en la resolución 65/3 de la Comisión de Estupefacientes. Como medida alternativa o adicional, la Junta alienta a los Gobiernos a que consideren la posibilidad de adoptar medidas concretas en relación con las sustancias químicas que actualmente no tienen ningún uso legítimo reconocido.**

39. La noción de los derivados y demás sustancias estrechamente relacionadas con los precursores fiscalizados es un elemento integral de la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros que la Junta elabora desde 2013. En ella, esos derivados y demás sustancias se incluyen en el apartado de “definiciones ampliadas”. La lista contiene los distintos tipos de derivados que se pueden transformar en algún precursor fiscalizado por medios de fácil aplicación. La JIFE está compilando los nombres de los derivados y parientes químicos concretos de las sustancias incluidas en los cuadros de la Convención de 1988 y en la lista de vigilancia internacional especial limitada para comunicarlos a todos los Gobiernos y proporcionarles orientaciones prácticas al respecto.

40. La utilización de derivados de precursores fiscalizados en sustitución de estos en la fabricación ilícita de drogas y el aumento de las incautaciones de algunos de ellos (véanse los párrs. 110 a 114, 127 y 128) también han guiado la propuesta de la Junta de someter a fiscalización internacional un total de 16 precursores de estimulantes de tipo anfetamínico, a saber: una serie de ésteres del ácido P-2-P metilglícídico y del ácido 3,4-MDP-2-P metilglícídico (véase el párr. 7).

41. Dado que a nivel mundial se siguen utilizando sustancias químicas no sujetas a fiscalización, la Junta sigue convencida de la necesidad de seguir promoviendo e impulsando medidas para afrontar la proliferación de sustancias no incluidas ni en el Cuadro I ni en el Cuadro II de la Convención de 1988 y de facilitar la cooperación mundial a ese respecto. Con ese fin, **la JIFE invita a los Gobiernos a que hagan un uso amplio de las herramientas y los recursos de la Junta relativos a las sustancias químicas no fiscalizadas y a los precursores de diseño, como PEN Online Light, la lista de vigilancia internacional especial limitada y la parte del compendio de información dedicada a la fiscalización de precursores en la que se recopilan los sistemas de autorización de las importaciones y las exportaciones que se aplican a las sustancias químicas sometidas a fiscalización nacional pero no internacional. Todas las herramientas y los recursos se presentan en un compendio interactivo que se puede encontrar en el sitio web de la JIFE.**

E. Presentación de datos sobre comercio lícito y sobre usos y necesidades legítimos de precursores

42. De conformidad con la resolución 1995/20 del Consejo Económico y Social, los Gobiernos facilitan datos sobre su comercio lícito y sobre los usos y necesidades legítimos de las sustancias incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988. Esos datos se presentan de manera voluntaria y confidencial y permiten a la JIFE ayudar a los Gobiernos a prevenir la desviación mediante la verificación de los datos aportados por los socios comerciales.

43. Aunque esos datos se facilitan voluntariamente, fueron presentados por más Gobiernos que los que presentaron los datos obligatorios sobre incautaciones de precursores (véase el párr. 13) y, en algunos casos, los datos fueron más exhaustivos. Al 1 de noviembre de 2023, 105 Gobiernos habían presentado datos sobre el comercio lícito de las sustancias incluidas en los Cuadros I o II de la Convención de 1988 y 91 Gobiernos habían proporcionado datos sobre los usos o las necesidades lícitos de una o varias de esas sustancias (véase el anexo IV). **La JIFE encomia a los Gobiernos que han proporcionado datos exhaustivos sobre el comercio lícito de las sustancias que figuran en los Cuadros I y II de la Convención de 1988. Son datos importantes para comprender los patrones del comercio lícito con miras a facilitar la detección de actividades sospechosas y prevenir la desviación de esas sustancias.**

F. Necesidades legítimas anuales de importaciones de precursores de estimulantes de tipo anfetamínico

44. Con el fin de proporcionar a los países exportadores un instrumento más para vigilar las cantidades de determinados precursores de estimulantes de tipo anfetamínico incluidos en remesas propuestas a países importadores, la Comisión de Estupefacientes, en su resolución 49/3, solicitó a los Estados Miembros que facilitasen a la JIFE las previsiones de sus necesidades legítimas anuales de 3,4-MDP-2-P, pseudoefedrina, efedrina y P-2-P y, en la medida de lo posible, las necesidades previstas de importación de preparados con esas sustancias que pudieran utilizarse o extraerse por medios de fácil aplicación. En el anexo V del presente informe se presentan las necesidades legítimas anuales de importación de precursores de estimulantes de tipo anfetamínico comunicadas por los Gobiernos, que se actualizan periódicamente en una página específica del sitio web de la JIFE⁷.

⁷www.incb.org/incb/en/precursors/alrs.html.

45. Los Gobiernos han seguido comunicando a la JIFE sus necesidades legítimas anuales relativas a las importaciones de precursores de estimulantes de tipo anfetamínico y sus preparados, sobre todo en el formulario D y, en menor medida, mediante comunicaciones individuales. Al 1 de noviembre de 2023, 185 Gobiernos habían proporcionado al menos una previsión (véase la figura 2 en la pág. siguiente). En la figura se incluyen los Gobiernos de varios territorios y Estados que aún no son partes en la Convención de 1988. Por otra parte, un total de 16 Estados que sí son partes en la Convención de 1988 aún no habían comunicado ninguna previsión a la Junta; la mayoría de ellos se encuentran en África y Oceanía.

46. El objetivo principal de prever esas necesidades es dar a las autoridades competentes de los países exportadores una indicación de las cantidades que los países importadores precisarían legítimamente. Además, al presentar las necesidades legítimas anuales se facilita la vigilancia de las distintas remesas, basándose en los patrones comerciales establecidos y analizándolos. Desde que se publicó el informe de la Junta sobre precursores correspondiente a 2022, 105 países y territorios han vuelto a confirmar o han actualizado sus previsiones respecto de al menos una de las sustancias. En cambio, algunas previsiones comunicadas a la JIFE datan de hace varios años y no se han actualizado. Más de 48 Gobiernos pertenecen a esa categoría: algunos han dejado pasar la oportunidad de actualizar sus datos en uno de los años y otros llevan varios años sin hacerlo.

47. En varios países, las remesas propuestas de precursores de estimulantes de tipo anfetamínico notificadas previamente mediante el sistema PEN Online superaron las necesidades anuales previstas para el período en cuestión en el momento de la notificación previa o estuvieron cerca de alcanzarlas, lo que dio lugar a que la JIFE solicitase una aclaración a las respectivas autoridades competentes. En cambio, varios países habían comunicado previsiones de sus necesidades legítimas anuales que superaban por mucho las cantidades importadas o notificadas previamente para su importación, lo que sugiere que las previsiones de las necesidades habían sido exageradamente elevadas. En algunos otros casos, los Gobiernos mencionaron en el formulario D el uso de una o varias sustancias para fines específicos, pero no indicaron las cantidades necesarias previstas. **La JIFE invita una vez más a los Gobiernos a que revisen la metodología utilizada para calcular sus necesidades legítimas anuales de cada uno de los precursores de estimulantes de tipo anfetamínico, a fin de que reflejen los cambios de las condiciones del mercado, y a que en cualquier momento del año comuniquen a la Junta las modificaciones que sean necesarias.**

48. Para realizar previsiones más precisas, los Gobiernos pueden consultar la *Guía para estimar las necesidades de*

Figura 2. Número de Gobiernos que presentaron previsiones de las necesidades legítimas anuales, 2013 a 2023



sustancias sometidas a fiscalización internacional, elaborada por la JIFE y la Organización Mundial de la Salud, así como el documento recientemente actualizado sobre cuestiones que podrían tener en cuenta los Gobiernos al determinar las necesidades legítimas anuales de efedrina y seudofedrina (“Issues that Governments may consider when determining annual legitimate requirements for ephedrine and pseudoephedrine”). Ambos documentos pueden consultarse en el sitio web de la JIFE.

G. Notificaciones previas a la exportación y utilización del Sistema Electrónico de Intercambio de Notificaciones Previas a la Exportación

49. Uno de los medios más eficaces para verificar la legitimidad de las operaciones y detectar y prevenir la desviación de precursores del comercio internacional sigue siendo el intercambio de información, mediante notificaciones previas a la exportación, entre los Gobiernos de los países y territorios exportadores e importadores. Por conducto de las notificaciones previas a la exportación se ponen en conocimiento de las autoridades competentes de los países importadores las remesas previstas de precursores destinadas a su territorio antes de que salgan del país exportador, lo que les permite dar una respuesta sobre la validez de una operación determinada y suspenderla o detenerla oportunamente, si es necesario. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención de 1988, los Gobiernos de los países importadores pueden obligar a los países exportadores a informarlos sobre las exportaciones de precursores previstas antes de que sean expedidas. Aunque no sea una

obligación prevista en los tratados, los Gobiernos también deberían registrarse en el sistema automatizado electrónico de intercambio de notificaciones previas a la exportación de la Junta, PEN Online, ya que permite presentar esas notificaciones de manera segura en tiempo real.

1. Notificaciones previas a la exportación

50. Al 1 de noviembre de 2023, 118 Estados y territorios habían solicitado oficialmente que se les enviaran notificaciones previas a la exportación (véase el anexo VI). Esa cifra incluye la incorporación más reciente, la del Gobierno de Burkina Faso, que invocó el artículo 12, párrafo 10 a), en relación con todas las sustancias incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988. Los Gobiernos de Belarús y los Estados Unidos modificaron sus solicitudes iniciales a fin de que, en adelante, incluyeran todas las sustancias del Cuadro I (Belarús) y todas las sustancias de los Cuadros I y II (Estados Unidos). La Junta acoge con beneplácito los ajustes hechos por los Gobiernos en las solicitudes de notificaciones previas a la exportación para reflejar los cambios en las medidas de fiscalización nacional y **destaca la necesidad de que los Gobiernos revisen periódicamente sus sistemas de importación y exportación aplicables a las sustancias sujetas a fiscalización con arreglo a la Convención de 1988 y comuniquen cualquier novedad a la JIFE.**

51. No todos los Gobiernos ejercen su derecho a recibir una notificación previa de las remesas de precursores sujetos a fiscalización internacional que vayan destinadas a su territorio. Por regiones, los porcentajes de los países que han invocado el artículo 12, párrafo 10 a), son los siguientes: América, 74 %; Europa, 73 %; Asia, 72 %; África, 37 %, y

Oceanía, 25 % (véase la figura 3). Puesto que la fabricación ilícita de drogas no conoce fronteras, la Junta sigue preocupada por algunos países, sobre todo de África y Oceanía, que siguen siendo vulnerables a los intentos de desviación de los traficantes. Si bien las autoridades de la mayoría de los países exportadores expiden notificaciones previas a la exportación en relación con todas las remesas previstas de precursores, con independencia de si el país importador ha invocado o no el artículo en cuestión, es posible que varios países exportadores no expidan esas notificaciones, dado que no hay ninguna obligación legal de hacerlo.

52. **La Junta insta a todos los Gobiernos restantes, en particular a los de los países de África y Oceanía, a que adopten las medidas necesarias para invocar las disposiciones del artículo 12, párrafo 10 a), sin más demora.** Los formularios que se han de utilizar para solicitar oficialmente la notificación previa de todas las remesas de sustancias incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988 se pueden solicitar a la JIFE y también están disponibles en su sitio web seguro.

2. Sistema Electrónico de Intercambio de Notificaciones Previas a la Exportación

53. Desde que la Junta publicó su informe sobre precursores correspondiente a 2022, se ha registrado como usuario del sistema PEN Online el Gobierno de Antigua y Barbuda, con lo que el número de Gobiernos con acceso autorizado a esa herramienta electrónica asciende a

169 países y territorios. El número de notificaciones previas a la exportación comunicadas por medio de PEN Online se ha reducido levemente con respecto al período que abarcó el informe anterior; durante el año sobre el que se informa se enviaron en promedio 2.700 notificaciones al mes. En el período objeto de examen, 62 países y territorios exportadores presentaron aproximadamente 32.000 notificaciones previas a la exportación por medio de PEN Online. Aunque la Junta está satisfecha con el grado de utilización activa del sistema por parte de los Gobiernos inscritos, le preocupa que no todas las autoridades inscritas en PEN Online vean o consulten habitualmente las notificaciones previas a la exportación que se les envían. Podrían mejorar en ese sentido, en particular, los usuarios de los países de África, donde solo se visualiza alrededor del 64 % de las notificaciones previas a la exportación recibidas (véase la figura 4 en la pág. siguiente).

54. Además, las autoridades inscritas no siempre notifican a la Junta los cambios que se producen en su estructura institucional ni el nombramiento de nuevas personas de contacto responsables de la fiscalización de precursores. A menudo, esto lleva a que las autoridades exportadoras no envíen las notificaciones previas a la exportación solicitadas oficialmente o a que los Gobiernos importadores no vean las notificaciones recibidas. **Por tanto, la JIFE alienta encarecidamente a los Gobiernos a que la informen de cualquier cambio en relación con los usuarios del sistema PEN Online y reitera su recomendación a los Gobiernos de que utilicen activamente el sistema tanto para enviar notificaciones previas a la exportación, si procede, como para ver las notificaciones recibidas.**

Figura 3. Gobiernos que han invocado el artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención de 1988, por región, en orden descendente (al 1 de noviembre de 2023)

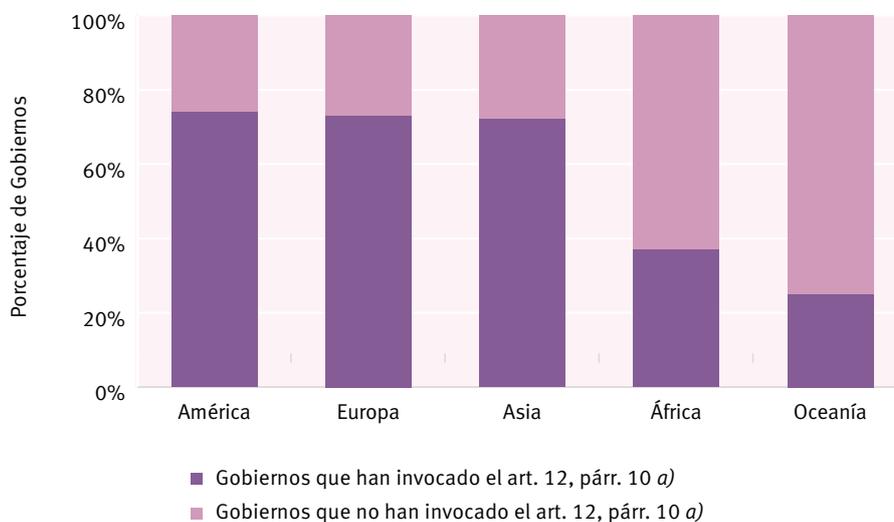
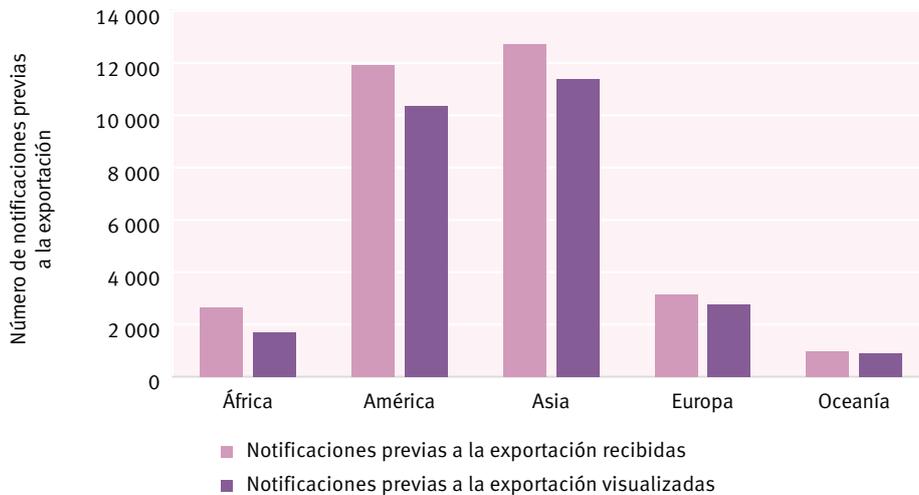


Figura 4. Número de notificaciones previas a la exportación recibidas y visualizadas, por región, 1 de noviembre de 2022 a 1 de noviembre de 2023



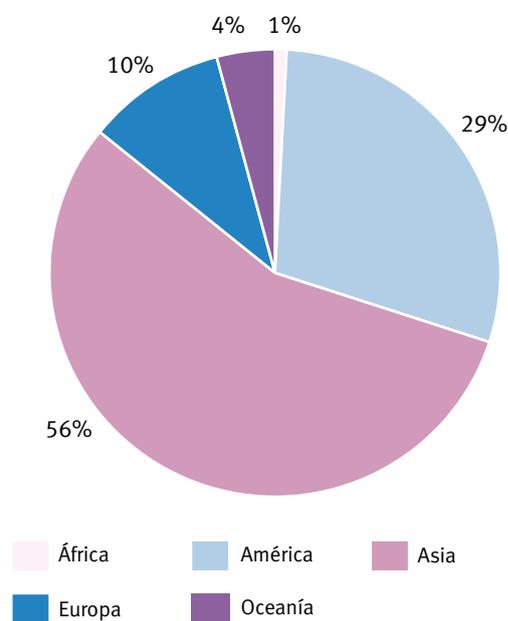
55. Durante el año sobre el que se informa, el 5 % de las notificaciones previas a la exportación recibieron objeciones. Como en años anteriores, muchas de esas objeciones obedecían a razones administrativas. Además, se ha observado que las funciones de “objeción” y “no objeción” siguen utilizándose de manera alternativa en el sistema PEN Online, lo que genera una carga administrativa innecesaria y retrasa el comercio legítimo. Ese fue el caso, durante el período sobre el que se informa, en alrededor del 10 % de las notificaciones previas a la exportación que recibieron objeciones y, a continuación, autorizaciones, o viceversa, de los Gobiernos importadores. **La Junta reitera su recomendación de que las autoridades de los países importadores utilicen la aplicación de conversación en línea disponible en el sistema PEN Online para obtener aclaraciones del socio comercial exportador antes de que la autoridad importadora transmita su decisión final de autorizar o no una remesa mediante la función “objeción” o “no objeción”. En el manual del sistema figura información detallada sobre cada una de las funciones de PEN Online. Se alienta a las autoridades exportadoras a que, cuando presenten una notificación previa a la exportación en PEN Online, sigan incluyendo todos los detalles pertinentes, especialmente los números de autorización, cuando se disponga de ellos.**

3. Sistema Electrónico Ligero de Intercambio de Notificaciones Previas a la Exportación (PEN Online Light): envío voluntario de notificaciones previas a la exportación de sustancias químicas no sujetas a fiscalización

56. Desde la puesta en marcha del sistema PEN Online Light en octubre de 2022, 12 Gobiernos exportadores han presentado 725 notificaciones previas a la exportación a 50 países y territorios importadores. La mayoría de esas notificaciones se han enviado a países y territorios de Asia y América (véase la figura 5). Las sustancias no fiscalizadas sobre las que se envían notificaciones con más frecuencia mediante PEN Online Light son la GBL y el ácido acético (glacial).

57. Todos los usuarios del sistema PEN Online tienen acceso automáticamente al sistema PEN Online Light. Además, los Gobiernos pueden designar como usuarios exclusivamente del sistema PEN Online Light a autoridades u organismos que fiscalicen sustancias no incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988. **La Junta encomia a los Gobiernos que ya utilizan activamente el sistema PEN Online Light y alienta a las autoridades de otros países y territorios exportadores que comercien con sustancias no sujetas a fiscalización internacional a que se inscriban en el sistema y lo utilicen para presentar a los Gobiernos importadores notificaciones previas a la exportación de remesas previstas.**

Figura 5. Destino de las notificaciones previas a la exportación presentadas mediante el sistema PEN Online Light, por región, 17 de octubre de 2022 a 1 de noviembre de 2023



H. Otras actividades y logros relativos a la fiscalización internacional de precursores

1. Proyecto Prisma y Proyecto Cohesión

58. El Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión son dos proyectos internacionales cuyo objetivo es prevenir la desviación y el tráfico de precursores de estimulantes de tipo anfetamínico y otras drogas sintéticas (Proyecto Prisma) y de precursores de la cocaína y la heroína (Proyecto Cohesión). Esos dos proyectos sirven de marco para la cooperación a escala internacional en materia de tráfico de precursores y ofrecen plataformas para llevar a cabo operaciones de duración limitada de recopilación de información de inteligencia, con miras a recabar información sobre las posibles lagunas o puntos débiles en la fiscalización internacional de precursores, nuevas tendencias del tráfico, *modus operandi*, el verdadero uso de las sustancias químicas objetivo en la fabricación ilícita de drogas y las maneras en que esas sustancias químicas se desvían hacia laboratorios clandestinos.

59. La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la UNODC y la OMA, así como, a escala regional, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso

de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD) y la Comisión Europea, participan activamente en el Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión y son miembros del Grupo de Tareas sobre Precursores de la JIFE. **La JIFE desea reconocer la contribución de todos los asociados internacionales para promover las actividades de fiscalización de precursores en todo el mundo.**

60. Durante el período sobre el que se informa, la JIFE siguió coordinando el intercambio de información sobre operaciones sospechosas en el comercio legítimo, tendencias del tráfico, *modus operandi* detectados y nuevas sustancias químicas no fiscalizadas, por ejemplo, mediante PICS, que es la plataforma electrónica de la JIFE para comunicar información sobre los incidentes relacionados con precursores (véase la sección 2 más adelante). En el período objeto de examen, la JIFE emitió tres alertas en el marco del Proyecto Prisma. La primera trataba de un nuevo método de ocultación consistente en el contrabando de pseudoefedrina en polvo dentro de velas; en la segunda se pusieron de relieve las características comunes de una serie de remesas de derivados de los ácidos P-2-P y 3,4-MDP-2-P metilglucídicos, y la tercera se refirió a la detección de un nuevo precursor de diseño de la MDMA y sustancias afines del tipo del éxtasis, a saber, la sal sódica del IMDPAM. Los usuarios inscritos en PICS pueden consultar todas las alertas emitidas hasta el momento.

Operación Insight

61. En el marco del Proyecto Prisma, la operación Insight fue llevada a cabo conjuntamente por la JIFE, la OMA, el Programa de Control de Contenedores de la UNODC y la OMA y las autoridades de algunas zonas francas durante 2022 y 2023. La operación, centrada en los precursores de drogas y en los explosivos, tuvo por objeto concienciar sobre los puntos vulnerables de las zonas francas, en particular sobre la oportunidad que ofrecían a los traficantes de aprovechar los procedimientos simplificados y las exenciones normativas que se confieren a esas zonas para cometer actividades ilícitas, como, por ejemplo, actividades relacionadas con la desviación y el tráfico de precursores. Cabe destacar que, aunque la Convención de 1988 establece que los países, a fin de eliminar el tráfico de estupefacientes, sustancias sicotrópicas y sustancias que figuran en los Cuadros I y II de la Convención en las zonas francas, deben adoptar medidas no menos estrictas que las que apliquen en otras partes de su territorio, a menudo se tiene una idea errónea sobre el carácter extraterritorial de las zonas francas, lo que conduce a que las autoridades aduaneras supervisen en menor medida las remesas que entran y salen de ellas.

62. Los resultados provisionales de la operación confirmaron que el aspecto de la territorialidad de las zonas francas

se aplicaba de manera inconsistente, pues la mitad de los lugares participantes consideraban que las zonas francas quedaban fuera de los territorios aduaneros. Se recibieron respuestas divergentes sobre la cuestión del procedimiento de aprobación de las empresas y sobre el concepto de operador económico autorizado en las zonas francas, y en algunos casos no se indicó que las autoridades aduaneras participasen en el proceso. Algunos lugares también informaron de que las autoridades aduaneras carecían de potestad para realizar auditorías, inspecciones (exámenes) e investigaciones dentro de las zonas francas. Aunque todos los lugares respondieron que tenían acceso a las declaraciones y a los datos sobre las remesas, se observaron disparidades en la calidad de los datos. La mitad de los lugares comunicaron que no existían mecanismos de cooperación con los operadores y las empresas de las zonas francas.

63. Si bien la operación Insight se realizó en un número reducido de lugares, sus resultados indican la necesidad de que los Gobiernos revisen los reglamentos y procedimientos aplicables a las zonas francas de sus territorios y se cercioren de que esas zonas cumplen el Convenio de Kyoto Revisado para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, así como lo dispuesto en el artículo 18 de la Convención de 1988. El Convenio de Kyoto Revisado otorga a las autoridades aduaneras el derecho de efectuar en cualquier momento controles de las mercancías almacenadas en una zona franca, y el artículo 18 de la Convención de 1988 establece que las medidas adoptadas en las zonas francas no deben ser menos estrictas que las que se apliquen en otros lugares a fin de eliminar el tráfico de estupefacientes, sustancias sicotrópicas y sustancias que figuran en los Cuadros I y II. **Por consiguiente, la Junta alienta a los Gobiernos a que conciencien a las autoridades aduaneras y demás autoridades ubicadas en zonas francas acerca de las medidas aplicables con arreglo al artículo 18 de la Convención de 1988 y de las disposiciones pertinentes del Convenio de Kyoto Revisado, así como de los instrumentos y recursos pertinentes de la JIFE en materia de fiscalización de precursores, con miras a que apliquen en esas zonas medidas que sean no menos estrictas que las que aplican en otras partes de sus territorios y, de ese modo, prevenir el tráfico de precursores.**

Operación Backup

64. En octubre de 2023, en el marco del Proyecto Prisma, se llevó a cabo la operación Backup, una operación de alcance mundial y duración limitada para la recopilación de información de inteligencia que se centró en determinados precursores de estimulantes de tipo anfetamínico y del fentanilo y sus análogos que no estaban sujetos a fiscalización internacional. Se solicitó a los participantes que se centraran en detectar, interceptar, notificar y,

posiblemente, investigar remesas de las sustancias objetivo transportadas por cualquier medio, así como publicaciones sospechosas en Internet (en la web superficial) relativas a esas sustancias.

65. Los precursores de estimulantes de tipo anfetamínico que fueron objeto de la operación eran el ácido P-2-P metilglucídico y varios de sus ésteres⁸, así como varios ésteres⁹ del ácido 3,4-MDP-2-P metilglucídico. Los precursores del fentanilo en que se centró la operación eran la 4-piperidona y la 1-boc-4-piperidona. Se estaba considerando la posibilidad de incluir todos los precursores objetivo en los cuadros de la Convención de 1988, por lo que la operación se diseñó para apoyar la recopilación de información con el fin de facilitar los exámenes de las sustancias por parte de la Junta. En la operación participaron en total 39 países¹⁰ y 3 organizaciones internacionales¹¹. Al 1 de noviembre de 2023 se habían comunicado en el marco de la operación 11 incidentes, ocurridos en las fases preoperativas u operativas, relacionados con el ácido P-2-P metilglucídico o sus ésteres, que sumaron un total de 4,4 t. Concretamente, en la fase preoperativa se informó de la incautación en el Reino de los Países Bajos de éster etílico del ácido P-2-P metilglucídico, en relación con el cual no se había comunicado ningún incidente hasta entonces (véase también el párr. 131). Además, se habían comunicado 14 incidentes relacionados con los ésteres objetivo del ácido 3,4-MDP-2-P metilglucídico que sumaban un total de 8,7 t, y, en el mismo período, 9 incidentes relacionados con la 1-boc-4-piperidona que sumaban un total de más de 2,4 t. No se comunicaron incidentes relacionados con la 4-piperidona. **La Junta expresa su agradecimiento a todos los Gobiernos y organizaciones internacionales y regionales que participaron activamente en la operación Backup, que deparó información útil para evaluar la conveniencia de incluir los tres grupos de sustancias en los cuadros de la Convención de 1988.**

⁸Los ésteres metílico, etílico, propílico, isopropílico, butílico, isobutílico, *sec*-butílico y *terc*-butílico.

⁹Los ésteres etílico, propílico, isopropílico, butílico, isobutílico, *sec*-butílico y *terc*-butílico.

¹⁰Alemania, Australia, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Chile, China, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Filipinas, Gabón, Ghana, Honduras, Hong Kong, China, Hungría, India, Italia, Kenya, Luxemburgo, Maldivas, Malta, México, Nigeria, Países Bajos (Reino de los), Portugal, Reino Unido, República Unida de Tanzania, Sudáfrica, Suriname, Türkiye y Zambia.

¹¹Comisión Europea (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude), CICAD y OMA.

Reunión sobre los casos de tráfico de preparados farmacéuticos que contienen pseudoefedrina

66. Entre 2021 y 2023, la Junta observó varias incautaciones de preparados farmacéuticos que contenían pseudoefedrina cuyo origen era Egipto, así como un aumento del número de pedidos sospechosos de esos preparados realizados desde Egipto por empresas supuestamente ubicadas en África y Asia. En vista de ello, la JIFE organizó una reunión a puerta cerrada para intercambiar información con los países que participaban en las investigaciones de seguimiento de los incidentes, a saber: Austria, Chequia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Georgia, Jordania, Kenya, Libia, Lituania, Macedonia del Norte y Somalia. La reunión facilitó el intercambio de información sobre los resultados provisionales de las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades regulatorias y de aplicación de la ley, incluidos los *modus operandi* de los traficantes, y contribuirá a prevenir otras actividades ilícitas en el futuro. Además, la Autoridad de Drogas de Egipto modificó los procedimientos para la exportación de precursores, de modo que, si la autoridad del país importador no autoriza expresamente una remesa propuesta mediante el sistema PEN Online, no se permite su envío.

2. Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores

67. El sistema PICS siguió cumpliendo una función decisiva en el intercambio mundial de información sobre la aparición de precursores nuevos y de diseño, las tendencias del tráfico y los *modus operandi*. Además, el sistema siguió dando a las autoridades nacionales pistas que las ayudaron a descubrir vínculos entre las incautaciones, iniciar investigaciones de rastreo, practicar nuevas incautaciones e impedir intentos de desviación. Asimismo, proporcionó información útil sobre varios casos relativos a equipo utilizado en la fabricación ilícita de drogas y, en un caso, permitió determinar que un mismo proveedor había sido el origen de una prensa para comprimidos declarada de manera fraudulenta e incautada en un país de África y de un precursor de diseño de la metanfetamina, el ácido P-2-P metilglucídico, incautado en un país de Europa.

68. La información compartida por medio de PICS también sirve como un eficaz sistema de alerta temprana, ya que avisa a los usuarios de aumentos rápidos de los incidentes relacionados con precursores de diseño de estimulantes de tipo anfetamínico, como ocurrió recientemente con varios casos relacionados con el ácido P-2-P metilglucídico y su éster metílico y con el éster etílico del ácido 3,4-MDP-2-P

metilglucídico. Además, proporcionó pruebas importantes con las que la Junta pudo fundamentar su dictamen con respecto a la fiscalización internacional de esas sustancias (véase también el párr. 7)

69. Al 1 de noviembre de 2023 se habían inscrito en PICS más de 600 usuarios de 129 países y territorios que representaban a aproximadamente 300 organismos de todas las regiones¹². Entre el 1 de noviembre de 2022 y el 1 de noviembre de 2023 se comunicaron por conducto del sistema casi 500 incidentes nuevos relacionados con precursores, lo que supuso un aumento de aproximadamente 50 % respecto del mismo período del año anterior, con lo que el número total de incidentes comunicados mediante PICS desde su creación en 2012 ha superado los 4.300. En el período abarcado se notificaron en total 118 sustancias distintas, de las cuales solo 19 estaban sujetas a fiscalización internacional (13 figuran en el Cuadro I y 6 en el Cuadro II de la Convención de 1988). La mayoría de las incautaciones comunicadas mediante PICS fueron de sustancias no sujetas a fiscalización internacional, pero incluidas en la lista de vigilancia internacional especial limitada de la JIFE (37 sustancias); 46 eran otras sustancias no fiscalizadas, y 16 eran sustancias de corte, adulterantes, diluyentes o excipientes. Los casos compartidos mediante PICS en ese período confirman el uso predominante de sustancias químicas no fiscalizadas —algunas de las cuales son precursores de diseño— en la fabricación ilícita de drogas (véanse también los párrs. 110 y 120).

70. Durante el período objeto del informe hubo además 14 incidentes relacionados con diferentes tipos de equipo de laboratorio. A menudo la información sobre los laboratorios y el equipo incautados puede aportar indicios fundamentales y ofrecer oportunidades de dar mayor profundidad a la investigación y a la persecución penal, tanto en el plano nacional como en el internacional. Desafortunadamente, con demasiada frecuencia las operaciones finalizan una vez que se incauta el producto final —las drogas ilícitas—, lo que priva a las autoridades investigadoras y al ministerio público de la oportunidad de llevar a cabo investigaciones de rastreo en torno a la fabricación ilícita, que son muy necesarias.

71. Más de 130 incidentes comunicados mediante PICS en el período objeto de examen se produjeron en instalaciones aeroportuarias (incluso de transporte aéreo de mercancías), de correos y de paquetería, lo que indica que cada vez se recurre con más frecuencia a los modos de transporte conexos para el tráfico de precursores. Más de 75 incidentes adicionales tuvieron lugar en laboratorios ilícitos, lo que

¹²Los Gobiernos que aún no hayan inscrito a puntos focales de PICS para sus respectivas autoridades nacionales encargadas de la fiscalización de precursores pueden solicitar una cuenta escribiendo a incb.pics@un.org.

indica que esas sustancias se usan de manera directa en la fabricación de drogas ilícitas.

72. Durante el período que abarca el informe, el sistema PICS siguió demostrando su eficacia como instrumento no solo para comunicar los incidentes, sino también para detectar vínculos entre distintos incidentes y, de ese modo, proporcionar una base concreta para realizar investigaciones de seguimiento. La JIFE, además, tiene conocimiento de casos en que incidentes comunicados por medio de PICS han dado lugar a una cooperación activa entre usuarios del sistema respecto de incidentes de tráfico internacional. **La Junta encamina a todos los usuarios de PICS por compartir mediante el sistema información sobre incidentes relacionados con precursores o equipo. Además, en cuanto a los Gobiernos que actualmente no comunican incidentes mediante PICS por temor a poner en peligro investigaciones abiertas, la JIFE los alienta a que lo hagan.** Las funciones de seguridad con que cuenta PICS impiden que se filtre información sensible, puesto que limitan el acceso a información sobre nombres de las empresas, fotografías y documentos de transporte.

3. Cooperación con la industria

73. La cooperación con la industria es un complemento inestimable de los marcos reguladores y un componente clave para poder fiscalizar los precursores de manera eficaz. Representa un enfoque proactivo y flexible que contribuye notablemente a hacer frente a problemas persistentes, como el rápido cambio de las tendencias del tráfico, en particular el de precursores de diseño de reciente aparición y el de otras sustancias químicas no sujetas a fiscalización internacional, así como el surgimiento de nuevos métodos y rutas de desviación.

74. En 2022, por ejemplo, esa cooperación llevó a que las autoridades competentes de Chequia recibieran de entidades de la industria casi 70 notificaciones sobre operaciones sospechosas relacionadas con precursores y equipo. Las investigaciones emprendidas como consecuencia de esas notificaciones llevaron, a su vez, a que se detectasen en el país 250 laboratorios de metanfetamina.

75. Como ha reiterado la JIFE anteriormente, uno de los elementos más importantes para que la cooperación con la industria sea fructífera es conocer y comprender la gama de sectores que trabajan con las sustancias químicas utilizadas en la fabricación ilícita de drogas y que, por lo tanto, podrían ser objetivo de los traficantes, a menudo sin que se sepa. Aparte de la industria química y farmacéutica, hay otras categorías de industrias que también fabrican, distribuyen o comercializan sustancias químicas que podrían utilizarse para fabricar drogas de manera ilícita, por ejemplo los productores a gran escala de productos químicos básicos, los productores de

principios farmacéuticos activos, los productores de sustancias químicas refinadas y de especialidad, los proveedores de servicios de investigación y desarrollo, y empresas a las que se podría contratar para sintetizar sustancias químicas. Sin embargo, la presencia de esas industrias varía en cada país. **La Junta, por tanto, alienta a los Gobiernos a que hagan un inventario de su industria nacional con el objetivo de concienciar a las industrias que tienen probabilidades de ser utilizadas para la desviación.**

76. La JIFE ofrece en su sitio web recursos y herramientas para ayudar a sensibilizar a los Gobiernos y ayudarlos a entablar una cooperación con la industria o a mejorar su cooperación con esta.

4. Uso de Internet (la web superficial) para facilitar el tráfico de precursores

77. El uso indebido de Internet para traficar con precursores y con equipo usado en la fabricación ilícita de drogas sintéticas sigue siendo una preocupación acuciante. En diversas regiones, las plataformas de comercio electrónico en línea y de medios sociales siguen en el punto de mira de los traficantes, que las utilizan para ofrecer una gran variedad de sustancias a personas de todo el mundo interesadas en su compra. La Junta ha destacado esa cuestión en sus anteriores informes anuales sobre precursores¹³.

78. Durante el período que abarca el informe se siguieron utilizando plataformas en línea para publicitar el suministro de una amplísima variedad de precursores, entre ellos precursores de diseño sin usos legítimos. Ahora se hace un uso más refinado, pues es más frecuente que se indiquen los números de registro del Chemical Abstracts Service en lugar del nombre de la propia sustancia o además de este. No obstante, en Internet todavía se pueden encontrar publicaciones sospechosas relacionadas con precursores simplemente buscando el nombre de la sustancia, uno de sus sinónimos o su número de registro del Chemical Abstracts Service. La Junta ha propugnado que se aplique un enfoque doble para abordar la cuestión, a saber: entablar alianzas con plataformas de comercio en línea, sociedades dedicadas al comercio entre empresas y proveedores de servicios de Internet para facilitar el acceso de los Gobiernos a la información, por un lado, y que las autoridades investiguen las publicaciones sospechosas, por el otro. Ese enfoque ha dado resultados en el pasado¹⁴.

¹³Véase también el informe de la Junta sobre precursores correspondiente a 2022 (E/INCB/2022/4), cap. IV.

¹⁴*Ibid.*

79. Con el fin de reforzar la capacidad de los Gobiernos a ese respecto, la Junta organizó un curso de capacitación de cinco días de duración sobre la investigación de publicaciones sospechosas en Internet (web superficial) relacionadas con precursores, curso que se impartió en Viena en junio de 2023. Asistieron al curso 24 funcionarios de organismos reguladores y de aplicación de la ley procedentes de 14 países de África, Asia, Europa y América del Norte, y su objetivo fue capacitar a los participantes para realizar las tareas siguientes: *a*) detectar e investigar publicaciones en línea sospechosas, concretamente las relacionadas con precursores; *b*) vigilar Internet (la web superficial) de manera segura; *c*) solicitar la información básica de las personas abonadas, y *d*) entablar con los proveedores de servicios en línea relaciones que beneficien a ambas partes. **La Junta alienta a los Gobiernos a que sigan dando prioridad a investigar las publicaciones sospechosas en Internet relacionadas con precursores y a que cooperen a tal fin. También se alienta a los Gobiernos a que aprovechen las capacidades nacionales de investigación de ciberdelitos y las herramientas de inteligencia de fuentes abiertas que tal vez no resulten fácilmente accesibles para los funcionarios de los organismos reguladores y de aplicación de la ley que trabajan en la esfera de la fiscalización de precursores.**