

V. Conclusiones y recomendaciones

210. En el presente capítulo figuran algunas conclusiones generales y se ofrecen recomendaciones para los Gobiernos con miras a prevenir el tráfico de precursores y reforzar el funcionamiento del sistema de fiscalización de precursores en los planos nacional, regional e internacional. En los capítulos anteriores del informe también se han incorporado recomendaciones y conclusiones específicas, que aparecen resaltadas en negrita.

211. Una vez más, durante el período que abarca el informe se confirmaron muchas de las anteriores observaciones de la Junta, por ejemplo la importancia del tráfico de sustancias químicas alternativas no sujetas a fiscalización frente al tráfico de precursores tradicionales que sí están sujetos a fiscalización, incluidos algunos de los precursores clasificados recientemente. También se confirmó que sigue teniendo importancia la desviación de preparados farmacéuticos que contienen efedrinas, especialmente pseudoefedrina.

212. Las iniciativas y la cooperación mundiales siguen siendo fundamentales para 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, como se recomienda en

la resolución 65/3 de la Comisión de Estupefacientes. Ello comprende la aplicación del concepto de la clasificación colectiva a nivel interno, como ya han hecho varios países, y a nivel internacional, como se indica en la propuesta de la JIFE relativa al inicio del proceso de clasificación de dos series de derivados de la P-2-P y del ácido 3,4-MDP-2-P metilglucídico que son químicamente afines. Ello comprende, además, implicar a una gama más amplia de empresas, que fabrican, comercializan o manejan de algún modo las sustancias químicas de interés no sujetas a fiscalización pero que no están inscritas como operadores de precursores, y también comprende la cooperación internacional para investigar los casos de tráfico relacionados con esas sustancias químicas, que pueden estar sujetas a distintas medidas de fiscalización en los diferentes países o no estar fiscalizadas en absoluto. Esa cooperación internacional precisará, además, que la judicatura y el ministerio público tengan un mayor conocimiento de la fiscalización de precursores, del doble uso de las sustancias químicas y de las características específicas de las sustancias químicas no sujetas a fiscalización y los precursores de diseño, a fin de lograr una resolución satisfactoria de las causas penales que tenga un efecto disuasor suficiente para los grupos delictivos organizados. **La Junta encomia a los Gobiernos que ya han logrado avances a ese respecto y alienta a todos los demás Gobiernos a que vuelvan a consultar el material de orientación y las resoluciones pertinentes de la Junta, que se han recopilado en el sitio web de la JIFE, para que aprovechen plenamente todas las herramientas disponibles, como la lista de vigilancia internacional especial limitada, y a que sigan cooperando entre sí y con la Junta con el fin de que los traficantes no puedan obtener las sustancias químicas y el equipo que necesitan para la fabricación ilícita de drogas y precursores.**

213. A fin de ayudar a los Gobiernos a asegurar el comercio internacional de las sustancias químicas que no están sujetas a fiscalización internacional pero que, según se ha demostrado, son objeto de tráfico para utilizarlas en la fabricación ilícita de drogas, en octubre de 2022 la Junta puso en funcionamiento el sistema PEN Online Light. De los 169 usuarios de PEN Online a los que se concedió automáticamente acceso al sistema PEN Online Light, 25 utilizan este último de manera activa para notificar previamente las remesas previstas o para acusar recibo. Durante el período que abarca el informe, el sistema ya ayudó a prevenir que se expidieran cantidades considerables de GBL a países que no estaban al tanto de ese comercio o que no habían autorizado importaciones concretas por otras razones. **La JIFE encomia todas las medidas que contribuyen a prevenir que sustancias químicas no incluidas en el Cuadro I o el Cuadro II de la Convención de 1988 lleguen hasta laboratorios ilícitos. Un ejemplo de esas medidas es alertar a los países importadores de exportaciones previstas de esas**

sustancias químicas dirigidas a su territorio, de modo que el Gobierno importador pueda adoptar medidas antes de que llegue una remesa no deseada o no autorizada y, de ese modo, se pueda prevenir su posible desviación. El sistema PEN Online Light ofrece una plataforma mundial, sencilla y fácil de usar para intercambiar esa información de un modo sistemático. La JIFE alienta a todos los Gobiernos a que utilicen el sistema PEN Online Light y consideren la posibilidad de inscribir a más usuarios de los organismos y ministerios pertinentes encargados de las sustancias químicas de interés no sujetas a fiscalización para que puedan tener acceso exclusivo al sistema.

214. La cooperación con la industria sigue siendo un elemento fundamental para articular estrategias eficaces y sostenibles con las que prevenir que los precursores y otras sustancias químicas se desvíen hacia cauces ilícitos. A lo largo de los años, la Junta ha apoyado a los Gobiernos en sus actividades dedicadas a establecer y aplicar esos mecanismos de cooperación y, con ese fin, ha creado y difundido varios instrumentos y recursos de índole normativa y operacional que también ha publicado en el sitio web de la JIFE. Entre ellos cabe mencionar un conjunto de materiales de orientación relativos a un código de práctica voluntario destinado a la industria química, la lista de vigilancia internacional especial limitada, una recopilación de diversas prácticas nacionales relacionadas con las alianzas público-privadas en el ámbito de los precursores de drogas y las sustancias químicas no fiscalizadas, y un examen mundial de las categorías de industrias que intervienen en la fabricación, la comercialización y la distribución de sustancias químicas utilizadas en la fabricación ilícita de drogas, examen que resalta que, aparte de las industrias química y farmacéutica, otras categorías de industrias podrían —a menudo, sin saberlo— ser el objetivo de los traficantes para obtener sustancias químicas destinadas a la fabricación ilícita de drogas. Con esos recursos también se pretende ofrecer a los Gobiernos orientación sobre cómo analizar el tejido empresarial de su país. **La Junta alienta a los Gobiernos a que elaboren un inventario del tejido empresarial de su país para entender mejor qué categorías están presentes en sus territorios y concienciar a todas las industrias afectadas. Además, la Junta recomienda a los Gobiernos que utilicen en mayor medida los recursos y materiales disponibles que la JIFE ha creado con ese fin.**

215. Durante el período que abarca el informe siguió siendo elevado el volumen de incautación de preparados farmacéuticos destinados a la fabricación ilícita de metanfetamina. El número de países que notificaron incautaciones de esos preparados fue mayor que nunca y algunos de ellos lo hicieron por primera vez. Además, se desarticuló una importante red delictiva en Europa que se valía de

preparados farmacéuticos de efedrina y pseudoefedrina para fabricar metanfetamina y traficar con ella en la región. Continúa así la tendencia observada en 2021, cuando se notificaron varias remesas sospechosas de preparados de pseudoefedrina por medio del sistema PEN Online. Esos acontecimientos resaltan la necesidad de mantener la alerta y la vigilancia, lo que incluye remediar las lagunas que pueda haber en la regulación relacionada con los preparados de efedrina y pseudoefedrina, aunque esos preparados no estén sujetos a fiscalización internacional. Si los países prevén las necesidades legítimas anuales de esos preparados que necesitan importar y los países exportadores notifican previamente y de manera sistemática las correspondientes remesas a los países importadores, ello contribuirá enormemente a prevenir que esos preparados caigan en manos de redes delictivas. **Por todo ello, la Junta insta a los Gobiernos a que fiscalicen los preparados farmacéuticos que contienen efedrina y pseudoefedrina del mismo modo que las propias sustancias, a que utilicen el sistema PEN Online para notificar previamente las exportaciones, a que elaboren provisiones realistas y justificadas de las necesidades legítimas anuales de importaciones de esas sustancias y a que comuniquen los cambios a la Junta de manera oportuna para que se puedan difundir a escala mundial.**

216. Durante el período que abarca el informe, PICS siguió siendo una herramienta eficaz para intercambiar información sobre incidentes de tráfico y remesas sospechosas que guardaban relación con precursores y equipo. En un caso, el uso de PICS sirvió para determinar que un mismo proveedor había suministrado una prensa de comprimidos expedida a un país de África y un precursor de diseño de un estimulante de tipo anfetamínico expedido a un país de Europa. Mediante PICS también se proporcionó información de utilidad para que la Junta emitiera un dictamen respecto de la fiscalización internacional de determinados precursores de estimulantes de tipo anfetamínico. Así pues, nunca se insistirá lo suficiente en los beneficios de que los Gobiernos notifiquen incidentes por conducto de PICS. Sin embargo, la Junta ha observado que en ocasiones los Gobiernos son reacios a notificar los casos mediante PICS porque no desean comprometer las investigaciones en curso. La Junta desea asegurar a los Gobiernos que PICS cuenta con varias funciones cuyo objetivo es, justamente, prevenir que se filtre información sensible para que ninguna investigación resulte afectada. **Por consiguiente, la Junta alienta a los Gobiernos a que utilicen en mayor medida PICS para notificar en tiempo real un mayor número de incidentes relacionados con precursores y equipo. Además, la notificación de incidentes mediante PICS permite detectar remesas similares provenientes del mismo proveedor y destinadas a otros países o el uso de los mismos *modus operandi*, y prevenir de ese modo otros intentos de tráfico.**

217. Las zonas francas han sido un éxito rotundo en lo que se refiere a permitir que el comercio internacional discurra a mayor velocidad y sin trabas y a fomentar el comercio y la industria gracias a un régimen de impuestos simplificados y reducidos. Sin embargo, el régimen regulatorio relativamente favorable que contribuye al éxito de esas zonas también las hace vulnerables al tráfico de drogas y precursores. El Convenio de Kyoto Revisado, cuyo objetivo es facilitar el comercio mediante la armonización y simplificación de los procedimientos y prácticas de aduanas, faculta debidamente a las autoridades aduaneras para examinar las mercancías que transitan por las zonas francas. En los tratados de fiscalización de drogas de las Naciones Unidas se propugna la aplicación en esas zonas de un régimen no menos estricto que el que se aplica en otras partes del país. De hecho, la propensión a que las zonas francas se utilicen con fines ilícitos justificaría que en ellas se aplicasen medidas de fiscalización aún más estrictas que las previstas en los tratados. Durante el período que abarca el informe se obtuvieron pruebas de que, en efecto, las zonas francas se aprovechan para traficar con precursores, pues se incautó una cantidad sustancial de preparados farmacéuticos con pseudoefedrina que se relacionó con una de esas zonas. Con el fin de conocer mejor las zonas francas y sensibilizar a los Gobiernos sobre la necesidad de supervisarlas adecuadamente, la Junta llevó a cabo la operación Insight junto con la OMA y el Programa de Control de Contenedores de la UNODC y la OMA. Los resultados de la operación mostraron que era necesario que los Gobiernos centraran su atención en las zonas francas en lo que se refería al tráfico de precursores. **Consecuentemente, la Junta alienta a los Gobiernos a que se cercioren de que las regulaciones y los procedimientos establecidos para las zonas francas no sean menos estrictos que los que se aplican en otras partes de su territorio a fin de prevenir el tráfico de estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores. La Junta alienta también a los Gobiernos a que utilicen las orientaciones de la OMA en relación con los procedimientos aduaneros que se deben adoptar en esas zonas.**

218. Durante el período que abarca el informe se siguió observando que Internet (la web superficial) se utilizaba para traficar con precursores y equipo. Las publicaciones sospechosas en línea se volvieron más refinadas, pues se hizo más frecuente que en ellas se indicaran los números de registro del Chemical Abstracts Service, en lugar de indicar solamente los nombres de las sustancias, como se hacía en los años anteriores. La Junta puso en marcha varias medidas de creación de capacidad para ayudar a los Gobiernos a investigar las publicaciones sospechosas en Internet relacionadas con precursores y equipo y a diseñar medidas de cooperación voluntaria con plataformas de comercio en línea. **La Junta alienta a los Gobiernos a que hagan de la vigilancia y la investigación en Internet**

una parte inherente a sus actividades relacionadas con la regulación y la aplicación de los mecanismos de fiscalización de precursores. La Junta alienta también una mayor cooperación internacional, habida cuenta de que la mayoría de las investigaciones de ciberdelitos son de índole transfronteriza. La Junta alienta además a los Gobiernos a que reúnan a expertos en ciberdelincuencia y herramientas de inteligencia de fuentes abiertas que hay en la mayoría de los países, por un lado, y a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que participan en la investigación de casos de precursores y equipo, por el otro, para que los unos puedan beneficiarse de la experiencia de los otros.

219. Los conflictos y las disputas territoriales no resueltas incrementan el riesgo de desviación de sustancias químicas y generan un entorno propicio para el tráfico de sustancias químicas. El comercio de precursores con destino a países en situación de conflicto plantea varios problemas a los países exportadores, que se encuentran en una situación difícil cuando deben determinar si autorizan una exportación propuesta o no. **La JIFE encomia todas las actividades que contribuyen a velar por la disponibilidad de precursores sujetos a fiscalización para fines legítimos en todas las regiones del mundo, con independencia de la situación de cada país o de la condición de cada territorio, y a gestionar al mismo tiempo los riesgos de desviación. Además, la JIFE invita a todos los Gobiernos a que colaboren con ella para idear formas apropiadas de vigilar el comercio con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de 1988 y de tramitar las notificaciones**

previas a la exportación para que sea posible el comercio reglamentado de sustancias químicas a las zonas de alto riesgo y desde estas.

220. A lo largo de los años, la JIFE ha reiterado la importancia de que los Gobiernos presenten información exacta, completa y puntual con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 12, de la Convención de 1988. Esa información es decisiva, pues permite a la JIFE analizar el tráfico de precursores y la fabricación ilícita de drogas y detectar tendencias emergentes. Pese a los requisitos obligatorios establecidos en la Convención de 1988, sigue habiendo problemas relacionados con la cantidad y la calidad de los datos. Solo 60 Estados partes habían presentado el formulario D correspondiente a 2022 antes del 30 de junio de 2023, fecha en que se cumplía el plazo para hacerlo. En la fecha límite del 1 de noviembre de 2023, el número había aumentado a 113. No obstante, la información presentada estaba incompleta en muchos casos y no incluía detalles que la Junta necesitaba para analizar los mecanismos de fiscalización de precursores, determinar los posibles puntos débiles y detectar tendencias emergentes en el tráfico de precursores y la fabricación ilícita de drogas. **Por tanto, la Junta insta a los Gobiernos a que hagan cuanto esté en sus manos para reunir, consolidar y comunicar antes de que venza el plazo información completa con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 12, de la Convención de 1988. La Junta está dispuesta a ayudar a los Gobiernos a cumplir sus obligaciones de presentación de información y otros aspectos de la aplicación de las disposiciones de la Convención de 1988 que guardan relación con los precursores.**