

I. Introducción

1. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988¹ prevé la adopción de medidas para evitar que se desvíen sustancias químicas de los canales lícitos con fines de fabricación ilícita de drogas. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) observa las medidas de fiscalización de precursores que adoptan los gobiernos y les presta asistencia para que eviten la desviación de esas sustancias con fines de tráfico ilícito.

2. El presente informe ha sido preparado por la Junta de conformidad con el artículo 23 de la Convención de 1988 y ofrece una sinopsis de las medidas adoptadas por los gobiernos y la JIFE desde que se publicó el informe sobre precursores correspondiente a 2013². En vista de la importancia del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General que se celebrará a principios de 2016³, el capítulo II del presente informe contiene la evaluación realizada por la Junta de la eficacia y los retos de la fiscalización mundial de precursores de cara a 2019 y años posteriores, como contribución a los preparativos de la Comisión de Estupefacientes para el período extraordinario de sesiones.

3. En el capítulo III se proporciona información sobre las medidas adoptadas por los gobiernos y la Junta conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de 1988, como la presentación de informes a la Junta, la legislación y las medidas de fiscalización, se examina el funcionamiento del sistema electrónico de intercambio de notificaciones previas a la exportación (PEN Online) y se resumen las actividades realizadas y los resultados logrados en el marco del Proyecto Cohesión y el Proyecto Prisma,

incluida la utilización del Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores (PICS).

4. En el capítulo IV se examinan el comercio legítimo de precursores y las principales tendencias del tráfico y el uso ilícitos de esas sustancias químicas. También se ofrece información sobre los casos más importantes de remesas sospechosas y detenidas, desviaciones o intentos de desviación, e incautaciones de esas sustancias químicas. En consonancia con la atención que en el presente informe se presta al período extraordinario de sesiones que se celebrará en 2016, el capítulo IV no solo ofrece un panorama general de las principales tendencias desde el último informe sobre precursores de la Junta, sino que además las sitúa en el contexto de períodos más largos a fin que se comprendan mejor los problemas actuales.

5. En el capítulo V se ofrece un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones que puede servir de base para que los gobiernos adopten las medidas necesarias a fin de evitar la desviación y el tráfico de precursores, incluidas las sustancias químicas que no figuran en los Cuadros de la Convención de 1988, y su utilización en la fabricación ilícita.

6. En los anexos del presente informe⁴ se ofrece información práctica con el fin de ayudar a las autoridades nacionales competentes a desempeñar sus funciones, incluida información sobre las previsiones de las necesidades legítimas anuales de importación de determinados precursores de estimulantes de tipo anfetamínico, una lista de los gobiernos que exigen notificaciones previas a la exportación, información sobre la utilización de sustancias sometidas a fiscalización internacional para la fabricación ilícita de drogas y un resumen de las disposiciones aplicables de los tratados.

II. Preparación de la fiscalización de precursores para 2019 y años posteriores (contribución al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General que se celebrará en 2016)

7. Cada año, en su informe anual sobre precursores, la Junta examina la aplicación del artículo 12 de la Convención

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, Núm. 27627.

² *Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2013 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.14.XI.4).

³ La Asamblea General, en su resolución 67/193, decidió celebrar un período extraordinario de sesiones para examinar “los progresos en la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, incluida una evaluación de los logros y los retos en la tarea de hacer frente al problema mundial de las drogas, en el marco de las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas”.

⁴ Los anexos no se incluyen en los ejemplares impresos del presente informe, pero figuran en la versión en CD-ROM y en la versión disponible en el sitio web de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (www.incb.org).

de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. El informe, preparado en virtud de lo dispuesto en la Convención de 1988, también contiene observaciones y recomendaciones encaminadas a subsanar las deficiencias encontradas en los sistemas nacionales e internacionales de fiscalización de precursores. El informe se presenta al Consejo Económico y Social por conducto de la Comisión de Estupefacientes.

8. En los informes de los tres últimos años se incluyeron capítulos temáticos en los que se recapitulaban y examinaban los logros, progresos y retos de la fiscalización internacional de precursores desde la entrada en vigor de la Convención de 1988 el 11 de noviembre de 1990, y se resumían las medidas prácticas a las que debía darse prioridad en las diferentes regiones del mundo para mejorar la fiscalización internacional de precursores.

9. El presente capítulo se suma a esa serie de capítulos temáticos a fin de ofrecer un examen crítico y una perspectiva estratégica de la fiscalización de precursores como responsabilidad compartida en un entorno económico y tecnológico que dista mucho del de la época en que se negoció y ratificó la Convención de 1988, hace aproximadamente 25 años. El capítulo tiene por objeto contribuir a los preparativos de la Comisión de Estupefacientes para el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General que se celebrará a principios de 2016.

A. De 1988 a 1998: los diez primeros años y el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a las iniciativas internacionales de lucha contra el uso indebido y el tráfico de drogas

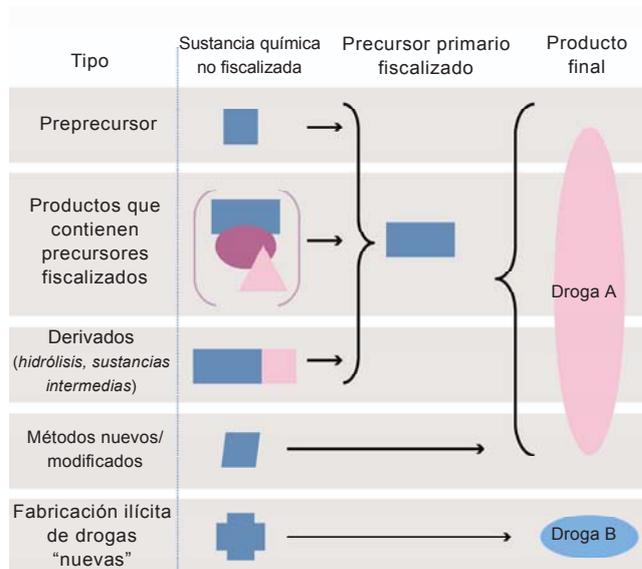
10. Reconociendo la dificultad de establecer medidas de fiscalización de sustancias que suelen tener usos industriales legítimos considerables y generalizados, la Convención de 1988 se concibió para implantar un sistema de vigilancia destinado a evitar la desviación de las sustancias en cuestión por canales ilícitos sin que el comercio legítimo se viera innecesariamente afectado. Para ello, la atención se centró en la cooperación internacional en cuestiones relativas a la vigilancia del comercio internacional. Al mismo tiempo, la Convención concede a las Partes amplias facultades discrecionales con respecto a la vigilancia de la fabricación y la distribución de precursores dentro de su propio territorio.

11. El décimo aniversario de la firma de la Convención de 1988 se celebró el mismo año que el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a las iniciativas internacionales de lucha contra el uso indebido y

el tráfico de drogas, que culminó en la aprobación de las resoluciones S-20/4 A a E de la Asamblea General. En la resolución S-20/4 B se prestaba especial atención a la fiscalización de precursores y se describían exhaustivamente los problemas y las medidas necesarias para prevenir la desviación de precursores por canales ilícitos. Las medidas que debían adoptar los Estados consistían en el establecimiento o la aplicación de legislación y sistemas de fiscalización a nivel nacional, la mejora de la recopilación de datos, la cooperación internacional y el intercambio de información sobre todos los aspectos de la fiscalización de precursores, comprendidos tanto la fabricación y el comercio lícitos como el tráfico ilícito y la desviación. La resolución incluía un llamamiento en favor de una cooperación internacional más universal y de la adopción de medidas más uniformes en la fiscalización de precursores, entre otras cosas mediante la cooperación técnica y el intercambio de experiencias y mejores prácticas en la lucha contra la desviación, y abordaba la cuestión de los preprecursores y los derivados (es decir, las sustancias químicas que pueden utilizarse en sustitución de las que están más estrictamente vigiladas), los nuevos métodos de elaboración y fabricación que requieren sustancias actualmente no enumeradas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988, y la fabricación de sustancias análogas a las sujetas a fiscalización, que también requieren materias primas que actualmente no figuran en los Cuadros I y II (véase el gráfico I).

12. Varios de los problemas encontrados en 1998 siguen configurando la situación actual de la fiscalización de los precursores, tanto a nivel mundial como en determinados países o regiones.

Gráfico I. Tipos de sustancias químicas no fiscalizadas



B. Situación en 2009

13. En marzo de 2009, los participantes en la serie de sesiones de alto nivel del 52º período de sesiones de la Comisión de Estupeficientes definieron las prioridades futuras y las esferas que requerían la adopción de nuevas medidas después de 2009 y aprobaron la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas⁵. En la Declaración Política se fijó el año 2019 como nuevo objetivo para que los Estados eliminaran o redujeran considerable y mensurablemente el problema mundial de las drogas.

14. El proceso que condujo a la aprobación de la Declaración Política y el Plan de Acción incluyó una evaluación de los progresos realizados desde 1998 en la consecución de las metas y los objetivos del vigésimo período extraordinario de sesiones. En lo que atañe a los precursores, la evaluación determinó que se habían logrado progresos importantes en varios ámbitos, a saber:

a) La elaboración de leyes de fiscalización de precursores;

b) La creación de un sistema mundial de intercambio de notificaciones previas a la exportación (PEN Online es la versión electrónica automatizada de ese sistema);

c) El establecimiento de procedimientos de trabajo para vigilar y detectar operaciones sospechosas con precursores.

15. La evaluación también determinó que los resultados logrados en el marco del Proyecto Cohesión y el Proyecto Prisma, iniciativas operacionales internacionales dirigidas por la JIFE y centradas, respectivamente, en los precursores de la cocaína y la heroína y en los precursores de los estimulantes de tipo anfetamínico, podían utilizarse como base para actividades futuras. También se llegó a la conclusión de que se habían realizado progresos alentadores en varios países que recibían asistencia técnica, así como en los que habían establecido procedimientos para investigar la desviación de sustancias químicas.

16. No obstante, se determinó que la tasa de aplicación a nivel mundial se situaba por debajo de los niveles fijados en algunos ámbitos, en particular el establecimiento de códigos de conducta en cooperación con la industria química, la cooperación internacional en la incautación de remesas ilícitas de precursores y la asignación de recursos

para prestar asistencia técnica a otros países. Entre las nuevas cuestiones relacionadas con la fiscalización de precursores a las que debía prestarse atención figuraban la utilización de terceros países en intentos de desviación y el empleo de sucedáneos químicos que no estaban sometidos a fiscalización internacional.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes

17. En el informe presentado por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes con arreglo al vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, la Junta describió las medidas que había adoptado en el decenio transcurrido desde 1998. En el informe se destacaron los progresos logrados como resultado de varias iniciativas internacionales puestas en marcha por la Junta para evitar la desviación de los precursores utilizados en la fabricación ilícita de drogas. En particular, se señaló que el sistema de notificaciones previas a la exportación había facilitado enormemente la detección de numerosos intentos de desviación. Ese sistema automatizado de notificaciones, puesto en marcha por la Junta en 2006, había promovido el intercambio de información sobre el comercio internacional de precursores. Los gobiernos y la comunidad internacional habían respaldado ampliamente un enfoque tendiente a lograr una cooperación internacional más universal en la fiscalización de precursores.

18. El hecho de que la desviación de los canales de distribución internos y el contrabando transfronterizo se habían convertido en los métodos más comúnmente empleados por los traficantes y la tendencia a la utilización de sustancias no incluidas en los Cuadros fueron algunos de los principales problemas que señaló la Junta. Se formularon recomendaciones concretas para resolver esos problemas, entre las que cabe citar las siguientes:

a) Para hacer frente a la desviación de los canales internos y al contrabando transfronterizo, los gobiernos deberían:

i) Vigilar adecuadamente la fabricación y distribución lícitas de los precursores utilizados en la fabricación ilícita de drogas, además del comercio internacional, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 8, de la Convención de 1988;

ii) Suministrar información sobre las necesidades legítimas anuales de precursores utilizados en la fabricación de estimulantes de tipo anfetamínico, de conformidad con la resolución 49/3 de la Comisión de Estupeficientes, y examinar periódicamente esas necesidades e informar a la Junta de las modificaciones pertinentes cuando sea necesario;

⁵ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2009, Suplemento núm. 8 (E/2009/28), cap. I, secc. C.*

iii) Realizar esfuerzos concertados para poner fin al contrabando de anhídrido acético y demás sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de heroína, ejerciendo un mayor control de los movimientos de esas sustancias químicas dentro de sus territorios;

b) Para hacer frente a las organizaciones de traficantes que tratan de obtener sustancias que no figuran en los Cuadros, incluidos derivados especialmente diseñados para eludir las medidas de fiscalización vigentes y preparados farmacéuticos que contienen sustancias fiscalizadas, los gobiernos deberían:

i) Utilizar la versión actualizada de la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los Cuadros;

ii) Establecer mecanismos para alertar a las autoridades nacionales competentes sobre las operaciones sospechosas relacionadas con esas sustancias y suministrar a la Junta información detallada sobre las incautaciones de precursores no incluidos en los Cuadros;

iii) Someter los preparados farmacéuticos que contienen sustancias incluidas en los Cuadros de la Convención de 1988 a las mismas medidas de fiscalización que se aplican a dichas sustancias.

19. Además, teniendo en cuenta que la fiscalización de precursores estaba todavía lejos de aplicarse universalmente y en la misma medida en todo el mundo, la Junta reiteró en su informe conforme al vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General varias de sus recomendaciones generales relacionadas con la adhesión a los tratados de fiscalización internacional de drogas y su pleno cumplimiento, la cooperación internacional y la vigilancia amplia y sistemática del comercio internacional. Muchos de los problemas de entonces aún persisten hoy y las medidas que se recomendaron para resolverlos siguen siendo válidas.

C. La situación en 2014

20. En 2014, en la mitad del camino hacia 2019, año que se fijó como objetivo en la Declaración Política para eliminar o reducir considerable y mensurablemente el problema mundial de las drogas, se celebró la serie de sesiones de alto nivel del 57° período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en la que se examinaron los logros, las dificultades y las esferas de acción prioritarias. En la Declaración Ministerial Conjunta emitida en el examen de alto nivel de 2014⁶ se reconoció que,

15 años después del compromiso contraído en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para afrontar el problema mundial de las drogas, y pese a los esfuerzos y progresos cada vez mayores que se habían realizado, el problema de las drogas seguía siendo una grave amenaza para la salud, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad, y en particular de la juventud.

21. En lo que respecta a los logros de la fiscalización de precursores, en la Declaración Ministerial Conjunta se reconocieron los notables progresos que habían logrado los Estados Miembros, en cooperación con las organizaciones internacionales y los órganos de las Naciones Unidas competentes, en particular la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes; se acogieron con beneplácito esos esfuerzos conjuntos, que se apoyaban en la utilización del sistema PEN Online, que había aumentado considerablemente la eficacia de esos esfuerzos conjuntos para reducir la desviación de los precursores sometidos a fiscalización en virtud de la Convención de 1988 de los canales del comercio internacional, y se pidió a los Estados Miembros que aún no lo hubieran hecho que considerasen la posibilidad de hacer pleno uso del sistema PEN Online. Entre las dificultades y las esferas de acción prioritarias que señalaron los Estados Miembros cabe citar las siguientes:

a) Seguir fortaleciendo las medidas de fiscalización de precursores, incluso mediante un uso amplio de los instrumentos preparados por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, como PEN Online y PICS, la elaboración de códigos de conducta voluntarios en cooperación con los sectores interesados y otras empresas pertinentes, el fortalecimiento de la colaboración entre el sector público y el sector privado y el aumento de la cooperación internacional;

b) Colaborar más estrechamente con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes intercambiando información sobre el tráfico de precursores y otras sustancias no incluidas en los Cuadros que se empleen en la fabricación ilícita de drogas, y sobre los nuevos métodos de desviación de esas sustancias, como se exige en el artículo 12, párrafo 12, de la Convención de 1988;

c) Aumentar la vigilancia del comercio de las sustancias no incluidas en los Cuadros que figuran en la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los Cuadros de la Junta;

d) Hacer de la industria un asociado decisivo para prevenir la desviación de precursores y facilitar la detección de operaciones sospechosas con sustancias no incluidas en los Cuadros a fin de impedir que se usen para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

⁶ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2014, Suplemento núm. 8 (E/2014/28), cap. I, secc. C.*

22. En lo que respecta a las iniciativas contra el blanqueo de dinero, en la Declaración Ministerial Conjunta también se solicitó el establecimiento de nuevos marcos legislativos internos, o el fortalecimiento de los ya existentes, para penalizar el blanqueo del dinero derivado del tráfico de drogas, así como el tráfico y la desviación de precursores.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

23. Si bien está de acuerdo con el análisis y las prioridades señaladas en la Declaración Ministerial Conjunta, la Junta considera fundamental que en los debates estratégicos sobre la fiscalización de precursores se adopte un enfoque más amplio y conceptual con miras a 2019 y años posteriores. Del análisis de la situación mundial de la fiscalización de precursores realizado por la Junta se desprende que, en la actualidad, los principales problemas en materia de fiscalización de precursores obedecen a:

a) La falta de una aplicación amplia y sistemática de las disposiciones de la Convención de 1988 y las resoluciones conexas;

b) La aparición de nuevos retos que no se abordan en el marco jurídico vigente en toda su complejidad, o que han cobrado cada vez más importancia en un mundo en evolución.

24. En el informe de la Junta sobre precursores correspondiente a 2012 se ofrece un panorama amplio de los diversos problemas existentes en el ámbito de los precursores y de las medidas concretas para resolverlos⁷. Además, la mayoría de las recomendaciones relacionadas con el funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de precursores, que figuran en los anteriores informes anuales de la Junta⁸, siguen siendo válidas en la actualidad. Lo más difícil de afrontar son los nuevos retos que no se abordan en absoluto o no se abordan de manera adecuada en el marco internacional vigente. La Junta considera que cabe citar los siguientes:

a) Un aumento importante de la complejidad, la diversificación y la escala de las operaciones de fabricación ilícita, así como del abastecimiento de sustancias químicas;

b) La aparición de precursores especialmente diseñados para eludir las medidas de fiscalización;

c) Otros cambios a nivel mundial no específicos de la fiscalización de precursores, pero que repercuten considerablemente en ella: los cambios en las relaciones comerciales, las comunicaciones y el transporte.

25. A consecuencia de esos cambios, la diversidad de sustancias químicas y métodos de fabricación que podrían emplearse en la fabricación ilícita, incluidos métodos y sustancias que anteriormente se consideraba que no podían utilizarse en contextos ilícitos, es prácticamente ilimitada.

26. La cuestión de las sustancias químicas no incluidas en los Cuadros no es nueva: ya en 1998 la JIFE, en respuesta a la resolución 1996/29 del Consejo Económico y Social, estableció la primera versión de la lista de vigilancia internacional especial limitada, una lista de sucedáneos químicos y de sustancias químicas de reciente aparición a nivel mundial respecto de las cuales existe información sustancial que confirma su utilización para la fabricación ilícita de drogas. El establecimiento de esa lista y de las medidas conexas que habrían de adoptar las autoridades nacionales competentes y la industria química supuso un avance importante para prevenir la desviación de sustancias que, pese a no estar incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988, se utilizaban con frecuencia para la fabricación ilícita de drogas. En la edición más reciente de la lista figuran 52 sustancias químicas y, por extensión genérica, varios derivados. Además, a lo largo de los años los órganos de las Naciones Unidas han aprobado varias resoluciones en las que se definen medidas concretas para hacer frente al problema de las sustancias no incluidas en los Cuadros⁹.

27. Sin embargo, hasta 2010 no empezaron a aparecer los precursores de diseño a gran escala. A diferencia de las sustancias químicas no incluidas en los Cuadros anteriormente mencionadas, los precursores de diseño suelen elaborarse con un fin específico y pueden convertirse fácilmente en precursores fiscalizados. Esos precursores son suministrados por lo que parecen ser empresas comerciales, que funcionan al límite de la legalidad y producen esas sustancias por encargo con fines a la larga ilícitos, a veces sin el conocimiento del productor.

28. Se han producido otros cambios que, si bien no son específicos de la fiscalización de precursores, repercuten cada vez más en el enfoque actual de la fiscalización de esas sustancias, a saber:

⁷ *Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2012 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.*

⁸ *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2013; Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2013, y los informes de años anteriores.*

⁹ www.incb.org/incb/en/precursors/resolutions.html.

a) El aumento del número y la cobertura geográfica de las uniones comerciales y aduaneras, incluido el considerable crecimiento de las zonas de libre comercio y los puertos francos, que a menudo carecen de suficiente transparencia;

b) La mejora de las infraestructuras, incluidos ferrocarriles y carreteras, y el aumento de las redes de transporte;

c) El uso de Internet y otras tecnologías en las transacciones electrónicas;

d) La sustitución de enfoques multilaterales por enfoques unilaterales o bilaterales, y la falta de cooperación y coordinación a nivel mundial;

e) La proliferación de regímenes nacionales de fiscalización y las consiguientes diferencias en el alcance de la fiscalización.

29. Todos los cambios mencionados han incidido y siguen incidiendo de manera apreciable en la fiscalización de precursores, ya que los mecanismos y sistemas vigentes no fueron concebidos para hacer frente a esos cambios.

D. Posibles soluciones

30. Para hacer frente a los retos nuevos y emergentes es fundamental reorientar la fiscalización internacional de precursores y hacer mayor hincapié en las medidas preventivas (la cooperación con la industria y los controles internos) y las medidas de represión antidroga (la detención o incautación de remesas de sustancias químicas si se sabe o se sospecha que se utilizan con fines ilícitos).

31. El establecimiento de una cooperación eficaz con la industria no solo permitiría a los gobiernos mejorar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud de la Convención de 1988 con relación a las sustancias de los Cuadros I y II (en lo que respecta a los pedidos sospechosos y a los intentos de desviación), sino que además sería una de las medidas más eficaces para hacer frente al problema de las sustancias químicas no incluidas en los Cuadros, incluidos los precursores de diseño, cuyo número y diversidad son prácticamente ilimitados. **La Junta considera esencial que todos los gobiernos redoblen sus esfuerzos por establecer asociaciones de colaboración con las empresas privadas y los sectores pertinentes, y examinen todas las posibilidades que ofrece esa cooperación para luchar eficazmente contra la desviación de sustancias químicas incluidas y no incluidas en los Cuadros mediante la mejora de la notificación e investigación de los pedidos y las solicitudes de información sospechosos. Los principios que rigen las actividades de lucha contra la desviación deberían formar**

parte integrante del concepto de responsabilidad, rendición de cuentas y credibilidad de las empresas.

Existen orientaciones sobre la cooperación con la industria, como las *Directrices para la elaboración de un código de práctica voluntario destinado a la industria química*¹⁰, la lista de vigilancia internacional especial limitada y el modelo de memorando de entendimiento y texto explicativo para ayudar a establecer memorandos de entendimiento específicos entre las autoridades y las empresas¹¹.

32. Además de la cooperación con la industria, otro elemento esencial para hacer frente a los retos actuales es el establecimiento de un sistema eficaz de controles internos que incluya lo siguiente: vigilancia eficaz de la fabricación y la distribución, comprendidos los locales y los operadores que participan en esas actividades; visitas *in situ* para verificar la buena fe de todas las nuevas empresas que inician operaciones comerciales; registro de los usuarios finales, declaración de los usos finales y verificación de los usos finales legítimos; conocimiento de las necesidades legítimas y fijación de límites realistas a la importación de sustancias químicas fiscalizadas y de sustancias químicas que pudieran utilizarse en la fabricación ilícita. Si bien es posible que en varios países y regiones no exista aún la legislación necesaria, **preocupa a la Junta que, en la mayoría de los casos, las deficiencias se deban a que no se aplica eficazmente la legislación en vigor. Por consiguiente, se insta a todos los gobiernos a que examinen la eficacia de sus sistemas nacionales de fiscalización de sustancias químicas y a que eliminen las lagunas de esos sistemas y los adecuen a la labor que deben cumplir.** Eso incluye también la aplicación en las zonas de libre comercio y los puertos francos de las mismas medidas estrictas que se aplican en otras partes del territorio de un país.

33. La existencia de un sistema gubernamental de reglamentación interna también es un requisito indispensable para poder notificar a los países importadores las exportaciones de sustancias químicas antes de que se efectúe el envío. Si no disponen de información sobre el mercado interno y sus agentes, los gobiernos podrían no estar en situación de cumplir la obligación de evitar la desviación de precursores que les incumbe en virtud del artículo 12 de la Convención de 1988.

34. Ahora bien, la cooperación con la industria y los controles internos son solo parte de la solución. Para evitar de manera eficaz la desviación de sustancias químicas, los gobiernos también deben proporcionar a las autoridades

¹⁰ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.09.XI.17.

¹¹ Todos los instrumentos y documentos pueden consultarse en la página web segura de la Junta (www.incb.org/incb/en/precursores/cna.html).

encargadas de hacer cumplir la ley un marco jurídico que les permita entablar acciones penales cuando sea necesario. En la Convención de 1988 se ofrecen orientaciones para elaborar, a tal efecto, legislación nacional sobre las sustancias de los Cuadros I y II y, en combinación con el artículo 13, sobre las sustancias químicas no incluidas en los Cuadros¹².

35. Con respecto a las sustancias de los Cuadros I y II, la Junta ha recomendado anteriormente que se preste más atención al componente policial de la fiscalización de precursores. La investigación de las incautaciones, las remesas detenidas y los intentos de desviación debería considerarse el punto de partida, y no el fin, para encontrar las fuentes de desviación y las organizaciones delictivas responsables de esas actividades, y para impedir desviaciones futuras basadas en el mismo *modus operandi* u otro similar. El sistema PICS sirve de base para el intercambio de información operacional pertinente y para la preparación de acusaciones en causas judiciales. El sistema PICS es también una respuesta a los repetidos llamamientos formulados por la Junta y en la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009 al intercambio temprano de información sobre sustancias de reciente aparición y otras sustancias no incluidas en los Cuadros. **Se alienta a los gobiernos a que hagan pleno uso de este sistema electrónico seguro para facilitar la comunicación de los incidentes relacionados con precursores y la cooperación operacional al respecto.**

III. Medidas adoptadas por los gobiernos y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

36. El presente capítulo contiene información sobre las medidas adoptadas por los gobiernos y la Junta desde que se publicó el informe sobre precursores correspondiente a 2013.

A. Alcance de la fiscalización

37. El *alfa*-fenilacetonitrilo (APAAN) es un precursor inmediato de la 1-fenil-2-propanona (P-2-P), sustancia

¹² Artículo 3, párrafo 1 a) iv), de la Convención; véanse también los párrafos 13.1 y 13.4 de los *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.98.XI.5). La Comisión de Estupefacientes, en su resolución 56/13, también recordó las disposiciones del artículo 13 de la Convención de 1988, que podrían servir de base para las respuestas nacionales ante la fabricación ilícita de drogas con sustancias no incluidas en los Cuadros.

incluida en el Cuadro I de la Convención de 1988 que se utiliza en la fabricación ilícita de Anfetamina y Metanfetamina. Preocupada por las importantes detecciones e incautaciones de APAAN, la Junta inició en marzo de 2013 los trámites para someter a fiscalización esa sustancia y presentó a la Comisión de Estupefacientes una recomendación a tal efecto.

38. En su 57º período de sesiones, celebrado en marzo de 2014, la Comisión de Estupefacientes decidió unánimemente seguir la recomendación de la Junta e incluir el APAAN y sus isómeros ópticos en el Cuadro I de la Convención de 1988 (decisión 57/1 de la Comisión). La decisión entró en vigor plenamente el 9 de octubre de 2014.

39. En previsión de la clasificación del APAAN, la JIFE cooperó con la Organización Mundial de Aduanas para iniciar la creación, en su sistema armonizado, de un nuevo código de identificación único para el APAAN. De no haber objeciones en el período de seis meses posterior a la aprobación en junio de 2014 del nuevo código 2926.40 por el Consejo de la Organización Mundial de Aduanas, el código entrará en vigor el 1 de enero de 2017 como parte de la próxima edición de la nomenclatura del sistema armonizado (“HS Nomenclature 2017 Edition”).

B. Adhesión a la Convención de 1988

40. Al 1 de noviembre de 2014, 189 Estados habían ratificado o aprobado la Convención de 1988, o se habían adherido a ella, y la Unión Europea la había confirmado oficialmente (alcance de competencia: artículo 12). Tras la publicación del informe de la Junta sobre precursores correspondiente a 2013, Timor-Leste pasó a ser Estado parte en la Convención de 1988, con efecto a partir del 1 de septiembre de 2014. De los nueve Estados que todavía no son partes en la Convención de 1988¹³, cinco se encuentran en Oceanía, y tres en África (véase el anexo I). **La Junta exhorta a esos nueve Estados a que apliquen las disposiciones del artículo 12 y pasen a ser partes en la Convención lo antes posible.**

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

41. Al 1 de noviembre de 2014, un total de 136 Estados y territorios habían presentado, conforme a lo establecido en los tratados, la información anual sobre sustancias utilizadas frecuentemente en la fabricación ilícita de

¹³ Estado de Palestina, Guinea Ecuatorial, Islas Salomón, Kiribati, Palau, Papua Nueva Guinea, Somalia, Sudán del Sur y Tuvalu.