

IV. Efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en las actividades lícitas e ilícitas relacionadas con los precursores

193. En el primer semestre de 2020 se desató en el mundo la pandemia de COVID-19, que ha contagiado a decenas de millones de personas, ha afectado a los medios de sustento de millones y ha obligado a los Gobiernos a adoptar medidas para contener su propagación. El alcance y el rigor de las consiguientes medidas sociales y de salud pública han diferido de unos países a otros, pero en el período de máxima intensidad de la pandemia se produjeron perturbaciones generalizadas del movimiento internacional de personas y carga.

194. Se han publicado numerosos documentos de investigación y de política en que se examinan los efectos reales o probables de la pandemia en los diversos aspectos de los mercados de drogas ilícitas, incluido el tráfico de precursores²⁶. La UNODC señala que, inevitablemente, las

²⁶Véanse, por ejemplo, Jason Eligh, “Crisis and opportunity: impacts of the coronavirus pandemic on illicit drug markets”, informe de políticas (Ginebra, Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2020); Louise Shelley, “Fentanyl, COVID-19, and public health”, *World Medical and Health Policy* (2020); UNODC, “COVID-19 y la cadena de suministro de drogas: de la producción y el tráfico al consumo”, reseña de investigación (Viena, 2020).

medidas implantadas por los Gobiernos para contrarrestar la pandemia de COVID-19 han repercutido en todos esos aspectos, desde la producción y el tráfico de drogas hasta su consumo. Sin embargo, se atribuye a los precursores esenciales para la fabricación de varias drogas un carácter distinto al de estas, dado que también tienen aplicaciones industriales, químicas o farmacéuticas válidas. Las perturbaciones de la oferta de precursores siempre han afectado a la disponibilidad de drogas de fabricación ilícita. En el presente capítulo se examinan los efectos de la pandemia de COVID-19 en la disponibilidad de precursores para actividades lícitas e ilícitas.

Impacto de la COVID-19 en las actividades lícitas relacionadas con precursores

195. Para determinar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la disponibilidad de precursores y su comercio internacional lícito, la Junta realizó una encuesta mundial entre las autoridades nacionales competentes de países exportadores e importadores, a través de PEN Online, y los miembros del Grupo de Tareas sobre Precursores de la JIFE. Entre otras cosas, se preguntó a los encuestados si, a causa de la pandemia de COVID-19, había habido perturbaciones o fluctuaciones de la oferta y la demanda de precursores y demoras o problemas en la recepción de respuestas a través de PEN Online.

196. Se recibieron más de 40 respuestas. La mayoría de los encuestados no señaló ninguna perturbación grave de la oferta lícita de precursores, aparte de las resultantes de las medidas generales de confinamiento, como los cierres de fronteras que afectaban al comercio en general. Además, los encuestados dijeron que varios precursores se utilizaban lícitamente en las actividades de la industria farmacéutica y otras industrias conexas que, al considerarse esenciales, habían proseguido durante los períodos de confinamiento, aunque a menudo con un alcance reducido.

197. Entre los países que sufrieron perturbaciones, Kirguistán comunicó que las provisiones de precursores se habían reducido considerablemente debido al cierre de las fronteras. Hungría señaló que había aumentado la demanda de permanganato potásico, debido a que algunas empresas necesitaban tener reservas de esa sustancia. Malasia indicó que se había retrasado la importación de algunos precursores, como la pseudoefedrina, el permanganato potásico, el anhídrido acético y el piperonal. La Federación de Rusia señaló que en los meses de abril y mayo de 2020 habían disminuido en aproximadamente un 20 % las solicitudes de permisos de importación y exportación de precursores. Suecia señaló que dichas solicitudes se

habían reducido en un 50 % y lo atribuyó a la disminución del número de pedidos. La mayoría de los encuestados dijo que el tiempo que se tardaba en responder a las notificaciones a través de PEN Online apenas se había visto afectado, ya que se había garantizado la continuidad de las operaciones de las autoridades competentes en virtud de los acuerdos correspondientes.

198. Algunos Gobiernos señalaron que habían adoptado varias medidas innovadoras para que los suministros legítimos no se vieran afectados. Por ejemplo, el Gobierno de El Salvador cambió la forma de presentar solicitudes respecto de todos los procedimientos relacionados, entre otras cosas, con precursores, que de entregarse en persona en mostradores autorizados pasaron a enviarse electrónicamente, lo que permitía presentarlas las 24 horas del día. El Canadá informó a las autoridades competentes de sus socios comerciales y a la Junta de que todos los permisos de importación y exportación de precursores, así como de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, se expedirían temporalmente por vía electrónica en lugar de enviarse por correo. El Ministerio de Salud del Canadá describió en detalle la presentación gráfica de sus documentos electrónicos y las firmas y sellos que se les agregaban digitalmente, y alentó a sus homólogos a informar el formato nuevo a sus colegas de las autoridades de aduanas y control de fronteras.

199. De modo similar, las autoridades de la India permitieron la presentación electrónica, junto con copias escaneadas de los documentos justificativos, de las solicitudes de certificados de conformidad para la exportación o importación de estupefacientes, sustancias sicotrópicas o precursores. También permitieron temporalmente, y siempre que se notificara con 48 horas de antelación, modificar las rutas de las remesas exportadas en caso de cancelación de vuelos internacionales programados, sin necesidad de esperar a recibir la aprobación oficial. Aunque el período durante el cual el comercio internacional legítimo parecería haberse visto afectado por las restricciones debidas a la COVID-19 no ha sido igual en todo el mundo, el comprendido entre enero y junio de 2020 ha sido con mayor probabilidad el más difícil. A modo de ilustración, el cuadro 3 contiene un análisis comparativo de las notificaciones previas a la exportación presentadas en el período comprendido entre enero y junio de 2018, 2019 y 2020.

200. Como se puede observar, en el período comprendido entre los meses de enero y junio de 2020 se presentó cerca de un 17 % menos de notificaciones previas a la exportación que en ese mismo período de 2019. En cambio, el número de notificaciones previas a la exportación enviadas en 2019 registró un leve aumento, del 4 %, respecto del período comprendido entre enero y junio de 2018.

Cuadro 3 Número de notificaciones previas a la exportación presentadas por los Gobiernos a través de PEN Online en el período de enero a junio, 2018–2020

Mes	2018	2019	2020
Enero	3 067	3 115	2 605
Febrero	2 854	2 978	2 557
Marzo	2 959	3 192	2 817
Abril	2 796	3 001	2 665
Mayo	3 180	3 471	2 147
Junio	2 904	2 733	2 479
Total	17 760	18 490	15 270

Así pues, los datos de PEN Online indican que, efectivamente, el número de exportaciones de sustancias del Cuadro I de la Convención de 1988 propuestas para actividades lícitas ha disminuido en alrededor de una sexta parte a causa de la pandemia. La mayor disminución se produjo en mayo de 2020 (un 38 % menos de notificaciones que en 2019), y volvió a aumentar en el mes de junio. En julio se mantuvo la tendencia al alza (más de 2.600 notificaciones previas a la exportación), que se invirtió ligeramente en agosto (más de 2.300). Sin embargo, ni siquiera esas disminuciones temporales parecen haber afectado a la disponibilidad de precursores para fines legítimos, tal vez porque había existencias suficientes para satisfacer las necesidades reducidas de la industria en el período de máxima intensidad de la pandemia.

201. Otro aspecto de las actividades lícitas relacionadas con precursores que puede adquirir importancia debido a la pandemia es el hecho de que varios Gobiernos, preocupados por la posibilidad de que las perturbaciones de la cadena de suministro den lugar a una escasez de medicamentos legítimos, están estudiando la posibilidad de crear líneas propias de producción farmacéutica industrial, o restablecer las que tenían. En el marco de esas iniciativas, los propios Gobiernos podrían obtener las sustancias químicas intermedias necesarias para elaborar los ingredientes farmacéuticos activos deseados. Según el ingrediente farmacéutico activo que se fabrique a partir de ellas, esas sustancias intermedias pueden ser precursores inmediatos de estupefacientes o sustancias sicotrópicas. Como suelen fabricarse, previo encargo, según las especificaciones indicadas por la empresa farmacéutica interesada, **la Junta alienta a las autoridades competentes de los países en que se fabrican esas sustancias intermedias con fines legítimos a que verifiquen atentamente la legitimidad de cada solicitud que se reciba, a fin de impedir que esas sustancias se desvíen por cauces ilícitos.**

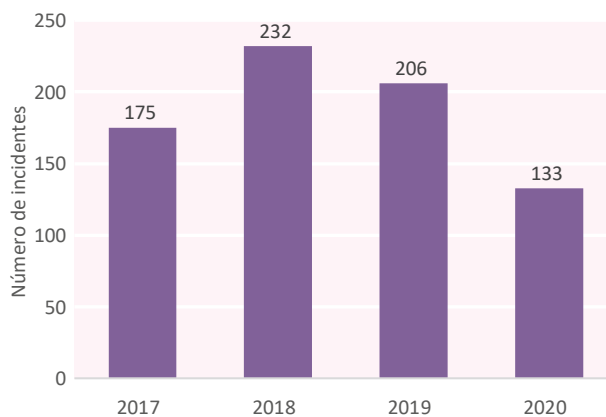
Impacto de la COVID-19 en las actividades ilícitas relacionadas con precursores

202. Se han publicado varios documentos de investigación y reportajes periodísticos sobre la escasez de precursores para fines ilícitos. Sin embargo, las afirmaciones que contienen deberían analizarse más a fondo. En primer lugar, calcular la magnitud de una economía ilícita es difícil, incluso en períodos sin pandemia. Es todavía más difícil, y en gran medida especulativo, medir el impacto que se haya producido durante el período relativamente breve de la pandemia y tras el período de confinamiento más estricto. En cuanto a los efectos en la disponibilidad de precursores para fines ilícitos, es importante distinguir entre los que están sujetos a medidas de fiscalización internacional o nacional y los que no lo están. Varios de los estudios que hablan de un impacto notable se refieren en realidad a sustancias químicas y disolventes comunes no fiscalizados, como la gasolina, utilizados para la fabricación ilícita de cocaína (véase el párrafo 145).

203. Una forma de medir el impacto de la pandemia en la disponibilidad de precursores para la fabricación ilícita de drogas es observar las tendencias de la fabricación ilícita de drogas durante la pandemia. Algunos estudios sostienen que cuando hay una industria manufacturera nacional legítima, o se utilizan precursores de fabricación nacional o regional, no se ha reducido la disponibilidad de drogas de síntesis, como en el caso de Asia Sudoriental, donde los precursores para la fabricación ilícita de drogas proceden de esa misma región, o en el de la Federación de Rusia, en cuyo territorio pueden obtenerse precursores de la mefedrona. Sin embargo, si los precursores deben obtenerse en otros países, como en el caso del anhídrido acético para fabricar heroína en el Afganistán, puede disminuir la disponibilidad de precursores para la fabricación ilícita de drogas. Por otra parte, algunos estudios sostienen que la fabricación y la integridad de la cadena de suministro de precursores han permanecido bastante estables durante la pandemia.

204. Otro enfoque podría consistir en analizar el número de incautaciones de precursores efectuadas durante la pandemia y compararlo con el mismo período en años anteriores a ella. En la figura XVII se compara el número de incautaciones y de otros incidentes relacionados con precursores (sustancias del Cuadro I y el Cuadro II, así como algunas sustancias químicas no fiscalizadas) notificados a través de PICS y correspondientes al período comprendido entre los meses de enero y junio de los años 2017 a 2020.

Figura XVII Número de incidentes relacionados con precursores notificados mediante PICS en el período de enero a junio, 2017–2020



Número de incidentes

205. Se observa claramente una disminución de alrededor del 35 % en el número de casos notificados mediante PICS en el período comprendido entre enero y junio de 2020 con respecto al mismo período de 2019. En comparación con el número medio de incidentes de PICS en el período comprendido entre enero y junio de los años 2017 a 2019, la cifra correspondiente a 2020 disminuyó en aproximadamente un 14 %. Como en todo análisis comparativo de datos sobre incautaciones, si estos corresponden a un período y una zona geográfica determinados, pueden interpretarse de distintas maneras. Por ejemplo, una disminución de las incautaciones podría obedecer a una disminución real de los casos de desviación o utilización indebida, o a una menor actividad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Sin embargo, si los datos son de alcance mundial y corresponden a un período lo bastante largo, su análisis comparativo tendería a revelar una tendencia de la actividad de tráfico en sí.

206. Cabe señalar también que alrededor del 60 % de los incidentes comunicados a través de PICS en el período 2017–2019 correspondió a países de Europa, y alrededor del 20 % a países de Asia. En 2020, el número de incidentes notificados por los usuarios de PICS en Europa disminuyó en alrededor del 25 %, mientras que el de los notificados por los usuarios de Asia se redujo en más del 50 %. Esas disminuciones corroboran las conclusiones relativas a las tendencias recientes de las drogas en esas regiones. Dado que en Asia se fabrica un porcentaje importante del total mundial de precursores de la heroína y los estimulantes de tipo anfetamínico, la señalada disminución de más del 50 % de los incidentes relacionados con precursores notificados por los países de esa región concuerda con la tendencia descendente de la disponibilidad de esas drogas que

se ha observado en otros estudios. La disminución algo menos pronunciada de los incidentes comunicados por los países de Europa puede deberse a las reservas de los principales países fabricantes, en particular en lo que respecta a los de precursores de los estimulantes de tipo anfetamínico.

207. A ese respecto, durante la reunión del Grupo de Tareas sobre Precursores celebrada en septiembre de 2020, los participantes estudiaron la posibilidad de que, para fabricar precursores ilícitamente, los traficantes estuvieran recurriendo a empresas manufactureras que estuvieran experimentando dificultades económicas como consecuencia de la pandemia de COVID-19.

208. Así pues, en general parecería que las medidas adoptadas en todo el mundo a consecuencia de la pandemia de COVID-19 también podrían haber contribuido a reducir el tráfico y la utilización indebida de precursores, lo que es probable que haya repercutido en la fabricación de las drogas correspondientes durante el período de la pandemia. No obstante, cuando se finalizó el presente informe no se habían atribuido a la pandemia ni cambios ni tendencias permanentes en el tráfico de precursores. **La Junta alienta a los Gobiernos a que estén alerta ante la desviación de precursores de los cauces lícitos a los ilícitos, y a que, al mismo tiempo, adopten todas las medidas posibles para no obstaculizar el comercio legítimo.**