

V. Conclusiones y recomendaciones

209. El presente capítulo contiene conclusiones y recomendaciones generales que pueden servir para abordar las dificultades y las deficiencias de los sistemas nacionales y regionales de fiscalización de precursores que tienen consecuencias a escala mundial. Las recomendaciones se formulan con objeto de facilitar a los Gobiernos la adopción de las medidas necesarias para prevenir el tráfico de precursores. Los capítulos anteriores contienen resúmenes de las recomendaciones técnicas más detalladas, algunas de las cuales ya se habían formulado en años anteriores y siguen siendo válidas.

Necesidad de aplicar plenamente las disposiciones del artículo 12 de la Convención de 1988

210. En el artículo 12, párrafo 8, de la Convención de 1988 se encomienda a las partes que tomen las medidas que estimen oportunas para vigilar la fabricación y la

distribución de sustancias que figuren en los Cuadros I y II que se realicen dentro de su territorio. En dicho artículo se dispone que, con ese fin, las partes podrán controlar a todas las personas y empresas que se dediquen a la fabricación o la distribución de tales sustancias, y controlar bajo licencia el establecimiento y los locales en que se realicen las mencionadas fabricación o distribución. Esta disposición, aunque no es de obligatorio cumplimiento, tiene por objeto servir de orientación a los Gobiernos para contener la desviación interna de las sustancias incluidas en los Cuadros I y II. De hecho, varios Gobiernos la han aplicado fructíferamente respecto de las sustancias inicialmente incluidas en los Cuadros I y II y, mediante la implantación de medidas de control interno, han podido detectar algunos puntos de desviación.

211. Gracias a la eficacia de la fiscalización del comercio internacional de precursores, su desviación es ahora principalmente interna. Así pues, la Junta opina que la implantación de medidas de control interno de las sustancias de los Cuadros I y II es un componente fundamental de la labor de los Gobiernos encaminada a impedir las desviaciones. Cabe destacar que las sustancias que se han agregado al Cuadro I desde 2014 son en su mayoría precursores de diseño, algunos de ellos sin uso legítimo conocido. Contar con mecanismos de control interno ayudaría a los Gobiernos a frustrar los intentos de los traficantes de obtener dichas sustancias de los fabricantes de productos químicos y farmacéuticos lícitos. Puesto que, por su naturaleza, algunas de las sustancias recientemente incluidas en el Cuadro I son precursores o sustancias intermedias de algunas drogas de síntesis como el fentanilo y las anfetaminas, los traficantes pueden contactar directamente con los fabricantes legítimos para adquirir esas sustancias. La escasez de información sobre el posible mercado interno de esas síntesis a medida, así como la falta de medidas de control interno de las sustancias resultantes, pese a su inclusión en el Cuadro I, socavan en cierta medida el objetivo que se perseguía con ello. **Por consiguiente, la Junta insta a los Gobiernos a que consideren la posibilidad de aplicar las disposiciones del artículo 12, párrafo 8, relativas a las medidas de control interno.**

Utilización de la lista de vigilancia internacional especial limitada y otros recursos de la JIFE, como la lista de sustancias no sujetas a fiscalización internacional pero sí a fiscalización nacional en algunos países

212. La Junta viene señalando desde hace varios años los problemas que plantea para la fiscalización internacional

de drogas la proliferación de sustancias químicas no fiscalizadas, en particular los precursores de diseño. La experiencia de 2020 no ha sido una excepción. Respecto de todas las categorías principales de drogas semisintéticas y sintéticas (heroína, cocaína, estimulantes de tipo anfetamínico y fentanilos, así como metacualona) se ha recibido información sobre la utilización para su fabricación ilícita de sustancias químicas no fiscalizadas, o de métodos distintos que prescinden de los precursores fiscalizados (véanse las secciones III.A.1 *d*) y 2 *c*), III.B.2., III.C.2 y III.D.2 y 3).

213. La Junta considera que las industrias química y farmacéutica legítimas son fundamentales para la emisión de alertas tempranas sobre la aparición de sustancias no fiscalizadas destinadas a utilizarse en actividades ilícitas. Con la sensibilización y la educación adecuadas, esas industrias pueden convertirse en asociados decisivos de la labor que realizan los Gobiernos para controlar la fabricación de drogas ilícitas. Por ello, la Junta ha alentado encarecidamente las alianzas entre los Gobiernos y la industria química, y en 2009 publicó directrices a ese respecto, que se actualizaron en 2013. Además, la Junta sigue publicando la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros de la Convención de 1988 de las que hay constancia de su utilización para fabricar drogas ilícitas, pero que no están sometidas a fiscalización internacional. Desde 1998, la Junta no ha dejado de ampliar esa lista, que en la actualidad no solo abarca 55 sustancias químicas, sino que también contiene definiciones ampliadas que comprenden los derivados comunes y otras sustancias afines que pueden transformarse en uno de los precursores sujetos a fiscalización por medios de fácil aplicación. La lista se volvió a actualizar en 2019 a fin de destacar en ella las sustancias químicas que carecen de usos legítimos conocidos.

214. Además, para facilitar la adopción de medidas encaminadas a hacer cumplir la ley, la Junta también ha publicado una lista de sustancias no sujetas a fiscalización internacional pero sí a fiscalización nacional en varios países. Concretamente, dicha lista tiene por objeto ayudar a las autoridades gubernamentales a informar más sistemáticamente a sus homólogas de los países de tránsito y destino sobre las remesas enviadas que contengan esas sustancias químicas, para que estén prevenidas y puedan adoptar las medidas pertinentes. **La Junta recomienda a los Gobiernos que, para evitar la desviación de sustancias químicas, utilicen más la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros de la Convención de 1988 y la lista de sustancias no sujetas a fiscalización internacional, pero sí a fiscalización nacional en algunos países.** Ambos instrumentos están disponibles en el sitio web seguro de la JIFE

y forman parte del compendio de información destinada a las autoridades nacionales competentes.

Internet: la web visible

215. Se sabe que los traficantes utilizan la web visible (o “web de superficie”) para obtener o vender precursores destinados a la fabricación ilícita de drogas. Dado que, por naturaleza, la mayoría de los precursores son en gran medida sustancias de doble uso que tienen aplicaciones lícitas en la industria química o farmacéutica, pero que también se utilizan para fabricar drogas ilícitamente, que esas sustancias químicas se ofrezcan en los catálogos de venta de algunos sitios de comercio electrónico en la web visible no significa necesariamente que se trate de actividades ilícitas. Sin embargo, la Junta ha estado vigilando estrechamente los sitios web de comercio electrónico entre empresas en cuyos catálogos se ofrecen algunos precursores, como el anhídrido acético, y ha señalado a los Gobiernos en cuestión el carácter sospechoso de esos listados, que se determinó basándose en los países desde los cuales se hicieron pedidos y en la cantidad de la sustancia química correspondiente que se ofrecía a la venta. En un caso, eso permitió a un Gobierno interceptar una gran cantidad de anhídrido acético que iba a ser objeto de tráfico destinado a la fabricación ilícita de drogas. Esto ilustra las posibles ventajas de la cooperación voluntaria con el sector privado, en este caso, las plataformas de comercio electrónico entre empresas. La Junta ha organizado varios cursos prácticos en los que han participado las principales empresas mundiales proveedoras de servicios a empresas y los asociados gubernamentales pertinentes y que han servido de foro para la colaboración entre todos los interesados.

216. Sin embargo, la Junta ha observado que en esos sitios web de comercio electrónico se siguen ofreciendo precursores sometidos a fiscalización internacional, por ejemplo, precursores del fentanilo, como la ANPP y la NPP, y de la MDMA, como los derivados del ácido 3,4-MDP-2-P metilglucídico. En ellos se ha observado incluso la presencia de ciertos precursores del fentanilo alternativos, entre ellos precursores de diseño, ofrecidos en algunos casos por proveedores o intermediarios de los que se sabe que ya han participado anteriormente en actividades ilícitas.

217. Por consiguiente, no está de más recalcar la importancia de que, como esfera prioritaria en su labor de fiscalización de drogas, los Gobiernos centren su atención en las plataformas de comercio entre empresas que realizan sus actividades en la red visible. Respecto de esas plataformas hay varias opciones, desde la reglamentación y la colaboración con las empresas que las integran para reunir inteligencia sobre actividades ilícitas, hasta el bloqueo absoluto de determinados términos de búsqueda, o

incluso del propio sitio web. **La Junta recomienda a los Gobiernos que elijan una o más de esas opciones, según las circunstancias, y que den prioridad a este asunto en sus actividades de fiscalización de drogas.**

Aplicación adecuada del artículo 13 de la Convención de 1988

218. El artículo 13 de la Convención de 1988 dispone que las partes adoptarán las medidas que consideren adecuadas para impedir el comercio y la desviación de materiales y equipos destinados a la producción o fabricación ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Además, en su resolución 62/4, de 22 de marzo de 2019, la Comisión de Estupefacientes exhortó a los Estados Miembros a que pusieran en práctica en mayor medida el artículo 13 y a que adoptaran medidas apropiadas para prevenir el comercio y la desviación de materiales y equipo para la producción o fabricación ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

219. Como se detalla en el capítulo temático de su informe sobre precursores correspondiente a 2019, la Junta opina que si prestan la debida atención a los materiales y equipos, además de la que dedican a los precursores sujetos a fiscalización, los Gobiernos dispondrán de pistas útiles para investigar la posible utilización de esos materiales y equipos para actividades ilícitas relacionadas con la fabricación de drogas. En particular, del mismo modo que los precursores, que tienen aplicaciones industriales, químicas y farmacéuticas válidas, pero también se utilizan en la fabricación ilícita de drogas, determinados materiales y equipos, como las prensas para comprimidos, las encapsuladoras y las matrices, tienen aplicaciones normales en la industria farmacéutica y química e industrias conexas, pero también interesan a los traficantes, que los requieren para la fabricación ilícita de drogas.

220. A fin de prevenir la desviación de equipo para la fabricación ilícita de drogas, los Gobiernos tal vez deseen considerar la posibilidad de elegir entre varias medidas posibles, desde el control reglamentario hasta la creación de un sistema de cooperación voluntaria con el sector privado. Con ese fin, en febrero de 2020, la Junta publicó directrices relativas a la prevención e investigación de casos de desviación de equipo con fines de fabricación ilícita de drogas. **La Junta recomienda que se apliquen plenamente esas directrices a fin de garantizar que las medidas contra la desviación de materiales y equipo**

sean adecuadas. Los Gobiernos también pueden visitar la página web de la Junta dedicada a los materiales y el equipo, en que se presentan algunos enfoques nacionales respecto de esa cuestión.

Mejoras cualitativas y cuantitativas en el intercambio de inteligencia a través del Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores

221. El intercambio seguro y a escala mundial de información de utilidad práctica sobre incidentes relacionados con precursores es fundamental para que los organismos encargados de hacer cumplir la ley puedan combatir la desviación de precursores con fines ilícitos. Con ese fin, la Junta creó PICS, que es una plataforma segura de intercambio de información en tiempo real sobre el tráfico de precursores fiscalizados, sustancias químicas no sujetas a fiscalización y equipo para fabricar drogas. PICS no es un mero instrumento de intercambio de información y un sistema de alerta temprana sobre sustancias químicas, sino que también es un mecanismo de apoyo a las investigaciones, porque facilita la detección de posibles nexos entre casos importantes, basándose en factores comunes como las fuentes, los destinos, los *modus operandi* y las rutas de tráfico. Además, la información que contiene sobre los métodos de ocultación, así como sobre los tipos de descripción engañosa y las etiquetas falsas que utilizan los traficantes sirve a las autoridades aduaneras para elaborar perfiles de riesgo en los casos de tráfico de precursores. Esa capacidad se ha demostrado en varias ocasiones, también en 2020.

222. Aunque el uso de PICS y la calidad y el grado de detalle de la información que se intercambia por medio del sistema han aumentado, la Junta considera que todavía no se aprovechan todas sus posibilidades. Difundir a través de PICS información sobre una cantidad mayor de incidentes, y con mayor detalle, contribuiría a que la información de utilidad práctica que contiene sea más exhaustiva y mejoraría la calidad de los análisis basados en ella, lo que resultaría aún más ventajoso para los Gobiernos de todo el mundo. Esto resulta más importante todavía en vista de la rápida aparición de precursores de diseño en distintas partes del mundo. **Así pues, la Junta recomienda a los Gobiernos que difundan oportunamente, a través de PICS, información sobre todos los incidentes relacionados con precursores, sustancias químicas no sometidas a fiscalización internacional y materiales y equipo conexas.**