

IV. Medidas de fiscalización nacional: grado de aplicación de las disposiciones del artículo 12, párrafo 8, de la Convención de 1988

203. Los últimos 15 años de fiscalización internacional de precursores han demostrado que, como resultado de un control y una vigilancia más eficaces, la desviación de

precursores para actividades ilícitas ha pasado de perpetrarse a través del comercio internacional a ser ahora de naturaleza esencialmente nacional. La Junta ha puesto de relieve esta cuestión recientemente, en su informe sobre precursores correspondiente a 2020²⁶.

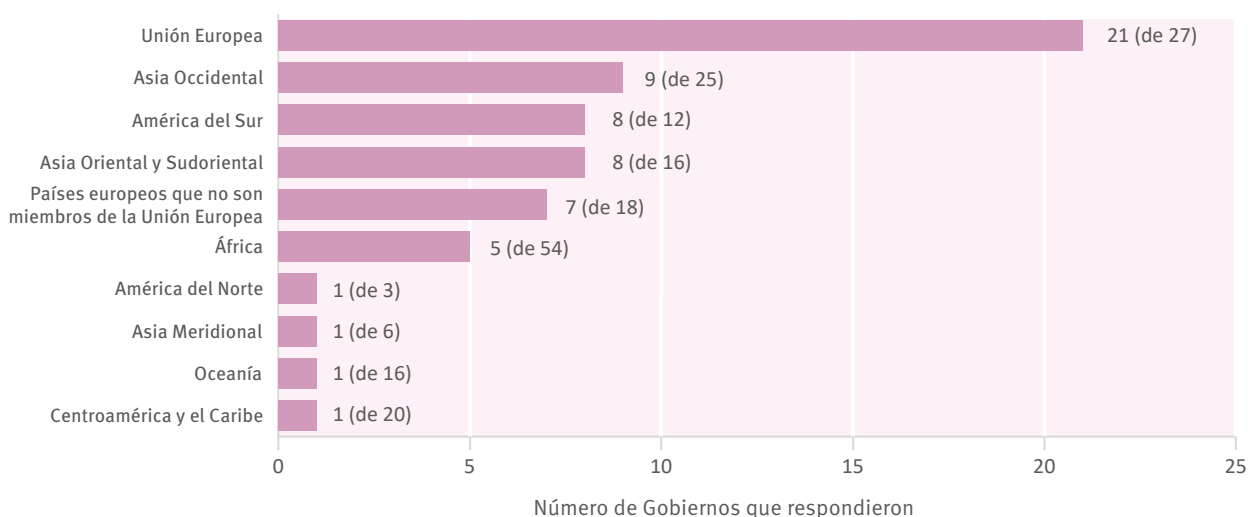
204. A fin de hacer un balance del estado de aplicación del sistema de fiscalización internacional de precursores vigente, del alcance y la amplitud de las medidas de fiscalización nacional de conformidad con el artículo 12, párrafo 8, de la Convención de 1988, y del grado en que los Gobiernos cumplen las decisiones de la Comisión de Estupefacientes relativas a la fiscalización de sustancias, la Junta llevó a cabo una encuesta entre todos los Gobiernos en junio de 2021. Al 1 de noviembre de 2021, 62 Gobiernos²⁷ y la Comisión Europea habían respondido a la encuesta (véase la figura XVII)²⁸. De esos Gobiernos, 53 presentaron respuestas detalladas sobre medidas de fiscalización concretas.

²⁶Informe de la JIFE sobre precursores correspondiente a 2020 (E/INCB/2020/4), párrafos 210 y 211.

²⁷Albania, Alemania, Andorra, Arabia Saudita, Argentina, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Chile, China, Croacia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Guatemala, Hungría, India, Irlanda, Italia, Letonia, Líbano, Lituania, Madagascar, Malasia, Malta, Marruecos, México, Myanmar, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Árabe Siria, República de Corea, Rumania, Serbia, Singapur, Suecia, Tailandia, Tayikistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán.

²⁸Dado que, en la Unión Europea, la legislación y las medidas aprobadas por la Comisión Europea son directamente aplicables en los 27 Estados miembros a través de los reglamentos de la Unión Europea (por ejemplo, sobre, entre otras cosas, 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, aunque solo 21 de ellos respondieron directamente.

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



205. Más concretamente, además de la vigilancia del comercio internacional de precursores, la Junta ha señalado previamente cuatro ámbitos que considera importantes para prevenir la desviación de precursores de los cauces lícitos a los ilícitos a nivel nacional. Estos ámbitos consisten en la vigilancia y el control de *a*) la fabricación y *b*) la distribución (ambas medidas se mencionan en el artículo 12, párrafo 8, de la Convención de 1988), y la vigilancia de *c*) los usos finales y *d*) el comercio facilitado por Internet de los precursores. La Junta preguntó a los Gobiernos por esos ámbitos en relación con las sustancias del Cuadro I y del Cuadro II de la Convención de 1988, así como sobre otras sustancias químicas que no están incluidas ni en el Cuadro I ni en el Cuadro II pero que están sujetas a fiscalización nacional. Para contextualizar las respuestas, en la encuesta también se preguntaba por el estado de la fiscalización nacional de las 30 sustancias que actualmente están sujetas a fiscalización internacional.

Controles sobre la fabricación, el comercio y la distribución nacionales

206. Casi el 60 % de los Gobiernos encuestados (31 de los 53) declararon no haber implantado controles sobre la fabricación nacional de una o más de las sustancias incluidas en el Cuadro I o el Cuadro II de la Convención de 1988. En lo que respecta específicamente a las sustancias del Cuadro I, 12 de los Gobiernos, es decir, alrededor del 25 %, declararon no haber implantado ningún control de ese tipo. Un Gobierno señaló que no existía ningún control sobre la fabricación nacional de ninguna de las 30 sustancias enumeradas en los Cuadros I y II, y otro Gobierno indicó que no existían controles sobre la fabricación de 23 de las 30 sustancias.

207. El patrón de los controles sobre la fabricación nacional es muy similar al de los controles sobre el comercio y la distribución nacionales. Una cuarta parte de los Gobiernos encuestados declararon no haber implantado controles sobre el comercio y la distribución nacionales de una o más de las sustancias incluidas en el Cuadro I de la Convención de 1988. Tres Gobiernos señalaron que no existían controles sobre el comercio y la distribución nacionales de ninguna de las 22 sustancias enumeradas en el Cuadro I y dos Gobiernos indicaron que no existían controles sobre dos tercios de las sustancias del Cuadro I.

208. En la encuesta también se preguntaba por la existencia de controles sobre el uso final. A este respecto, 17 Gobiernos declararon que no existían controles sobre el uso final de una o más sustancias incluidas en el Cuadro I. En ese sentido, se informó de que la normativa de la Unión

Europea sobre precursores exigía que los “usuarios”²⁹ de las sustancias químicas catalogadas obtuvieran una licencia de la autoridad competente en el país respectivo.

209. También se pidió a los Gobiernos que informaran sobre la existencia en sus normativas de medidas específicas como el registro de sociedades mercantiles y usuarios finales, la notificación del comercio nacional, la presentación de declaraciones de uso final y la notificación de pedidos sospechosos. Algunas de estas medidas estaban previstas en la legislación, mientras que otras eran de carácter puramente voluntario. No obstante, como se muestra en el cuadro 4, una proporción importante de los Gobiernos que respondieron señalaron que no aplicaban esas medidas adicionales específicas.

Cuadro 4. Medidas de control específicas aplicables al comercio, la distribución y el uso nacionales

<i>Medidas exigidas con respecto a una o más sustancias del Cuadro I de la Convención de 1988</i>	<i>Porcentaje de Gobiernos que comunicaron que no existían las medidas exigidas</i>
Registro de sociedades mercantiles	21
Registro de usuarios finales	68
Información sobre el comercio nacional	23
Declaración de uso final	32

210. En lo que respecta a la notificación de pedidos sospechosos, el 57 % de los Gobiernos señalaron que era obligatorio informar de los pedidos sospechosos de sustancias del Cuadro I, y el 21 % indicaron que esa información era voluntaria.

211. En cuanto al requisito de notificar los pedidos sospechosos, casi el 80 % de los Gobiernos encuestados mencionaron que dicho requisito existía en lo relativo a la vigilancia del comercio internacional, según lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 9 *a*), de la Convención de 1988. Un total de 31 Gobiernos confirmaron que la notificación de pedidos sospechosos era obligatoria para las empresas en lo tocante al menos a un precursor, mientras que 11 Gobiernos confirmaron que la notificación era voluntaria para las empresas en lo tocante al menos a un precursor.

²⁹El término “usuario” se define en la normativa de la Unión Europea como cualquier persona física o jurídica que, no siendo un operador, posea una sustancia catalogada y se ocupe del procesamiento, la formulación, el consumo, el almacenamiento, la conservación, el tratamiento, el envasado, el trasvasado, la mezcla, la transformación o cualquier otra utilización de las sustancias catalogadas. En cambio, un “operador” se define como cualquier persona física o jurídica que ponga en el mercado sustancias catalogadas.

Control del comercio facilitado por Internet

212. La Junta lleva casi diez años informando del uso de Internet, concretamente de la web de superficie, por parte de los traficantes para obtener o vender precursores destinados a la fabricación ilícita de drogas³⁰. En consecuencia, en la encuesta se preguntó a los Gobiernos si aplicaban algún tipo de control sobre el comercio facilitado por Internet³¹. Una gran proporción de los Gobiernos que respondieron, el 70 %, confirmó que el comercio facilitado por Internet estaba controlado a nivel nacional en lo tocante al menos a un precursor. Sin embargo, parece haber diferencias en la forma en que algunos Gobiernos interpretaron la pregunta. En concreto, no está claro si la expresión “comercio facilitado por Internet” se interpretó como referida únicamente a la simple facilitación del suministro, el comercio, la importación o la exportación de precursores por parte de operadores debidamente registrados, o si la expresión también se aplicaba a los listados de precursores publicados en plataformas de Internet de comercio entre empresas, independientemente de que dichos listados estuvieran o no específicamente asociados al suministro o al comercio de sustancias químicas.

Medidas de fiscalización aplicadas a las sustancias no sujetas a fiscalización internacional

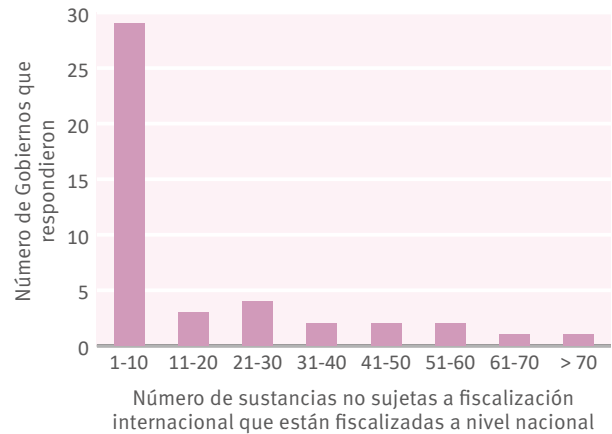
213. Teniendo en cuenta que muchos Gobiernos han implantado medidas de fiscalización nacional de varias sustancias químicas no sujetas a fiscalización internacional, la encuesta amplió las mismas preguntas sobre las medidas de fiscalización nacional a otras sustancias químicas de las que había constancia de que se habían utilizado en la fabricación ilícita de drogas.

214. Casi el 80 % de los Gobiernos que respondieron indicaron que habían sometido a fiscalización nacional sustancias químicas no fiscalizadas a nivel nacional, en un intervalo de entre 1 y más de 70 sustancias incluidas en sus leyes nacionales. La Junta también es consciente de que algunos países amplían genéricamente la definición de sustancias químicas sometidas a fiscalización, por ejemplo, incluyendo derivados de las sustancias fiscalizadas y otras sustancias estrechamente relacionadas con ellas.

³⁰La reseña más completa se incluye en el informe de la JIFE sobre precursores correspondiente a 2017 (E/INCB/2017/4), párrafos 224 a 239.

³¹A efectos de la encuesta, el término “comercio facilitado por Internet” se definió como cualquier actividad que entrañara la oferta de precursores para la venta o distribución, o la participación como intermediario en su venta o compra a través de sitios web, medios sociales o por cualquier otro medio.

Figura XVIII. Número de sustancias químicas no sujetas a fiscalización internacional que están fiscalizadas a nivel nacional, según los Gobiernos que respondieron a la encuesta



215. En lo que respecta a las medidas de fiscalización nacional aplicadas, alrededor del 85 % de los Gobiernos que respondieron a la encuesta y que han impuesto medidas de esa índole a sustancias adicionales no sujetas a fiscalización internacional vigilaban la fabricación, el comercio y la distribución de esas sustancias a nivel nacional, de acuerdo con lo recomendado en el artículo 12, párrafo 8, de la Convención de 1988 en relación con las sustancias del Cuadro I y del Cuadro II de la Convención. Por lo tanto, parece que cuando los Gobiernos aplican medidas de fiscalización a otras sustancias además de las que figuran en los cuadros de la Convención de 1988 es más probable que se sigan las recomendaciones contenidas en el artículo 12, párrafo 8, relativas al control de la fabricación y distribución nacionales con respecto a esas sustancias adicionales que con respecto a las sustancias sometidas a fiscalización internacional. Sin embargo, no se observa el mismo nivel de control con respecto al uso final y al comercio facilitado por Internet de sustancias químicas no sujetas a fiscalización internacional. La Junta ha observado que, en varios países que han implantado medidas de fiscalización nacional de sustancias químicas adicionales, estas solo se aplican a la importación o exportación de esas sustancias.

Estado de las medidas de fiscalización nacional de las sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988

216. Teniendo en cuenta que, en los últimos siete años, siete sustancias químicas fueron sometidas a fiscalización

internacional, la Junta también encuestó a los Gobiernos sobre el estado de aplicación de las medidas de fiscalización de las 30 sustancias que actualmente figuran en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988. Un total de 40 Gobiernos indicaron que todos los precursores de drogas sujetos a fiscalización internacional estaban también sujetos a fiscalización conforme a su legislación nacional. No obstante, 22 Gobiernos señalaron que no todas las 30 sustancias estaban sometidas a fiscalización nacional. En la mayoría de esos casos, los países habían promulgado leyes para fiscalizar únicamente los 23 precursores que estaban sujetos a fiscalización internacional cuando la Convención de 1988 entró en vigor, en 1990.

217. Alrededor del 25 % de los Gobiernos que presentaron respuestas detalladas sobre medidas de fiscalización específicas indicaron que una o más de las 22 sustancias incluidas en el Cuadro I de la Convención de 1988 aún no se habían sometido a fiscalización nacional. De esos Gobiernos, ocho señalaron que cinco o más sustancias del Cuadro I aún no se habían sometido a fiscalización. Las dos únicas sustancias del Cuadro I que estaban sometidas a fiscalización nacional, según la información proporcionada por todos los Gobiernos encuestados, eran el anhídrido acético y el permanganato potásico.

218. El MAPA fue la sustancia del Cuadro I de la que más veces se señaló (13 Gobiernos) que aún no estaba sujeta a fiscalización nacional. La reciente fiscalización internacional del MAPA, en noviembre de 2020, podría explicar la falta de medidas de fiscalización nacional. Asimismo, algunos Gobiernos señalaron que no habían sometido a fiscalización nacional las sustancias que se incluyeron en el Cuadro I en 2019, a saber, el 3,4-MDP-2-P glicidato de metilo, el ácido 3,4-MDP-2-P metilglicídico y la APAA (12, 11 y 10 Gobiernos, respectivamente). Sin embargo, incluso con respecto a las sustancias que estaban sujetas a fiscalización internacional desde antes, como los dos precursores del fentanilo, la NPP y la ANPP, que se sometieron a fiscalización internacional en 2017, nueve de los Gobiernos que respondieron a la encuesta indicaron que no habían adoptado ninguna medida. Asimismo, ocho Gobiernos señalaron que no aplicaban medidas de fiscalización al APAAN, a pesar de que la sustancia se había sometido a fiscalización internacional en 2014. De estas respuestas se desprende que los intervalos de tiempo que median entre la adopción de las decisiones de la Comisión de Estupefacientes sobre fiscalización de sustancias y su aplicación son considerables³².

³²Conforme a lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 6, de la Convención de 1988, toda decisión que tome la Comisión de Estupefacientes relativa a la inclusión de sustancias en los Cuadros I o II de la Convención surtirá pleno efecto respecto de cada una de las Partes a los 180 días de la fecha de comunicación de la decisión.

Conclusión

219. La encuesta ha corroborado la evaluación anterior de la Junta, según la cual es necesario seguir reforzando las medidas de fiscalización nacional de las sustancias del Cuadro I y del Cuadro II de la Convención de 1988 en relación con una serie de ámbitos. La encuesta señala que casi el 60 % de los Gobiernos que respondieron no aplican medidas de fiscalización a todas las sustancias incluidas en el Cuadro I y en el Cuadro II. De manera similar, el 62 % de los Gobiernos que respondieron no han implantado controles sobre el comercio y la distribución nacionales de esas sustancias, y el control sobre su uso final se ejerce incluso con menor frecuencia (el 68 % de los Gobiernos que respondieron). Así, a medida que una sustancia se desplaza por la cadena de suministro, desde la fabricación hasta la distribución y el uso final, el grado de control sobre ella disminuye progresivamente, lo que se refleja en el creciente número de países que informan de la falta de controles. Por otro lado, las medidas de fiscalización nacional parecen aplicarse de forma más coherente en el caso de las sustancias químicas sometidas a fiscalización nacional pero que no están incluidas en los cuadros de la Convención de 1988.

220. La encuesta también ha puesto de manifiesto que alrededor de una tercera parte de todos los Gobiernos que respondieron aún no han sometido a fiscalización todas las sustancias del Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988. Esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que esas sustancias están incluidas en los cuadros desde hace mucho tiempo.

221. También se recibieron respuestas interesantes en relación con los detalles de los sistemas de control que se aplican a la importación y la exportación de las sustancias que figuran en los cuadros de la Convención de 1988, el estado de la vigilancia del comercio internacional de otras sustancias que no figuran en los cuadros de la Convención, pero que están sometidas a fiscalización nacional en distintos países, y las sanciones que se aplican por incumplimiento de las medidas nacionales de fiscalización. Las sanciones administrativas comunicadas iban desde la simple notificación hasta las sanciones administrativas pecuniarias y la revocación o cancelación permanente del registro del operador infractor. 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 partida incautada. El castigo en sí mismo dependía normalmente de la forma en que se hubiera cometido el delito y de la intención.

222. Por último, los Gobiernos que respondieron a la encuesta puntualizaron la información específica y el nivel

de detalle que necesitarían para poder adoptar medidas basadas en la información, la inteligencia o las pruebas proporcionadas por sus homólogos o para iniciar investigaciones, especialmente en relación con las sustancias químicas que no estaban sujetas a fiscalización en su país, y aportaron ejemplos prácticos.

223. La información proporcionada ayudará a la Junta a actualizar su compendio de información sobre la fiscalización de precursores, a mejorar su diálogo con los distintos Gobiernos y a contribuir a los debates políticos sobre el marco internacional de fiscalización de precursores. **La JIFE encomia a todos los Gobiernos que han proporcionado esta valiosa información sobre el ámbito y el alcance de su legislación nacional, en particular las medidas de fiscalización nacional de las sustancias del Cuadro I y del Cuadro II de la Convención de 1988 y sobre otras sustancias químicas que no están incluidas ni en el Cuadro I ni en el Cuadro II pero que están sometidas a fiscalización nacional.**