

V. Conclusiones y recomendaciones

224. En el presente capítulo se resumen las principales conclusiones de este informe y se ofrecen recomendaciones a los Gobiernos con miras a prevenir el tráfico de precursores y reforzar el funcionamiento del sistema de fiscalización de precursores a nivel nacional, regional e internacional. En los capítulos anteriores del informe también se han incorporado recomendaciones y conclusiones específicas, resaltadas en negrita.

Necesidad urgente de acelerar el impulso mundial para hacer frente a la proliferación de sustancias químicas no fiscalizadas y precursores de diseño

225. Hay un consenso generalizado en que la persistente aparición de sustancias químicas no fiscalizadas y de precursores de diseño en la fabricación de drogas constituye una amenaza clave para el sistema de fiscalización internacional de precursores. La Junta ha resaltado en repetidas ocasiones los riesgos que representan para los organismos de reglamentación y encargados de hacer cumplir la ley y las autoridades judiciales de todo el mundo las sustancias químicas que no están sujetas a fiscalización internacional y la rápida evolución del entorno de la fabricación ilícita de drogas.

226. Los narcotraficantes siguen evitando utilizar precursores tradicionales fiscalizados en la fabricación ilícita de heroína, cocaína, anfetaminas y metanfetaminas, MDMA, fentanilos y metacualona. Al igual que en los últimos años, se observó que se utilizaban sustancias químicas no fiscalizadas para la fabricación ilícita de todas las principales clases de drogas de síntesis y semisintéticas, y que ahora esas sustancias están presentes en todas las regiones del mundo. Esto se ve confirmado por el hecho de que, de todas las sustancias comunicadas a través de PICS durante el período que abarca el presente informe, tres cuartas partes eran sustancias químicas no sujetas a fiscalización (véase la sección II.H.2).

227. La conciencia de la necesidad de hacer frente a este reto mediante un enfoque reforzado y más amplio va ganando impulso progresivamente. En octubre, el Gobierno de los Estados Unidos inició oficialmente el procedimiento para añadir tres precursores del fentanilo a los cuadros de la Convención de 1988. Los países tienen en cuenta cada vez más los mercados internos y recurren a medidas nacionales de fiscalización para reducir las posibilidades de desviación y posterior tráfico internacional. La Unión Europea reconoce que la proliferación de sustancias químicas no fiscalizadas y de precursores de diseño es uno de los principales retos de su marco de fiscalización de precursores, y está allanando el camino para adoptar medidas regionales, para lo que cuenta con el asesoramiento de un grupo de trabajo especial sobre precursores de diseño recientemente creado (véase la sección II.D).

228. Para seguir haciendo frente a la rápida propagación de esas sustancias químicas en todo el mundo, la Junta celebró varios debates políticos internacionales y emprendió otras iniciativas durante el período sobre el que se informa, como se explica en la sección II.D del presente informe. Esas actividades tienen por objeto impulsar un movimiento mundial para diseñar un enfoque coherente de la formulación de políticas en todo el mundo y fomentar el consenso entre los Estados Miembros. **La JIFE alienta a los Gobiernos a que aceleren el impulso y aumenten la cooperación internacional con miras a lograr un consenso mundial sobre las medidas internacionales, tanto vinculantes como voluntarias, en relación con las sustancias químicas no fiscalizadas y los precursores de diseño, incluidas las que se exponen en el documento de orientación de la Junta titulado “Proliferation of non-scheduled chemicals and designer precursors: options for global action”. Además, se alienta a los Gobiernos a que sigan encontrando enfoques y medidas, difundiendo prácticas nacionales exitosas, colaborando con la industria, fortaleciendo su capacidad y promoviendo la utilización de análisis forenses de perfiles para identificar los precursores que se utilizan en la fabricación ilícita de drogas.**

La información y los datos exhaustivos y oportunos sustentan la capacidad de afrontar las nuevas tendencias de manera eficaz y proactiva

229. La creciente complejidad y diversificación que se observa en la fabricación ilícita de drogas, la rápida aparición de sustancias alternativas y derivadas de los precursores fiscalizados y el panorama cada vez más complicado del tráfico son algunas de las desconcertantes tendencias que se analizan en este informe y que están planteando retos al marco internacional de fiscalización de precursores. Más concretamente, las nuevas rutas de tráfico de MAPA detectadas dentro de Europa y, recientemente, por primera vez también fuera de esa región, así como la aparición de precursores alternativos del MAPA, el 4-AP y otros precursores (véase el capítulo III), se dieron a conocer gracias a la información comunicada por los Gobiernos a través de PICS o notificada en el formulario D.

230. Por ello, resulta esencial que se suministre información oportuna y completa que contenga pruebas indiciarias sobre los incidentes relacionados con los precursores y las fuentes y los métodos de desviación para hacer frente desde el principio de manera proactiva a las nuevas tendencias y garantizar el funcionamiento eficaz del sistema de fiscalización. Esa información también resulta útil para detectar posibles lagunas en la fiscalización de los precursores que puedan ser explotadas por las organizaciones de traficantes, recopilar información de inteligencia y conocimientos pertinentes sobre los *modus operandi* y prevenir las desviaciones del comercio lícito.

231. La Junta expresa su preocupación por la falta de información detallada en algunos de los formularios D presentados y por la disminución del número de países que presentan datos sobre el comercio lícito de sustancias sujetas a fiscalización internacional, así como sobre los usos o las necesidades lícitas de dichas sustancias durante el período sobre el que se informa. También siguen siendo problemáticas las continuas discrepancias entre las cantidades de drogas fabricadas ilícitamente y las cantidades notificadas de sustancias químicas incautadas que se utilizan para su fabricación. Esto se refiere, en particular, a la fabricación ilícita de metanfetamina en Asia Oriental y Sudoriental, donde las grandes y constantes incautaciones de productos finales contrastan con la disminución de las incautaciones de efedrina y pseudoefedrina. Una posible explicación es la creciente utilización de sustancias alternativas no fiscalizadas. No obstante, no se puede evaluar completamente el contexto debido a la falta de datos de calidad y oportunos.

232. La Junta agradece a todos los Gobiernos la información suministrada en el formulario D que presentan anualmente y pide que se presenten datos más exhaustivos. La Junta también alienta a los Gobiernos a hacer lo siguiente:

a) **comunicar los incidentes relacionados con los precursores de forma continua a través de PICS, de modo que todos ellos puedan aprovechar el intercambio en tiempo real de información de utilidad práctica relacionada con los intentos de tráfico y las incautaciones de precursores, por ejemplo, los datos sobre las fuentes y los métodos de desviación;**

b) **difundir información más pertinente y oportuna sobre los incidentes relacionados con las sustancias sujetas a fiscalización internacional y sobre los incidentes relacionados con sustancias no fiscalizadas, precursores de diseño y precursores de nuevas sustancias psicoactivas, así como con las sustancias recientemente incluidas en las listas de la Convención de 1961 y el Convenio de 1971;**

c) **mejorar la exactitud de las previsiones de las necesidades legítimas anuales de importación de precursores de estimulantes de tipo anfetamínico de manera que reflejen el entorno actual del mercado.**

Sigue siendo esencial centrar la atención en la fabricación y los cauces de distribución internos para hacer frente a la desviación que tiene lugar a través de estos

233. El aumento de la desviación de precursores por cauces internos, en lugar del comercio internacional, debido en gran medida a la eficacia de las medidas de fiscalización internacional, es una tendencia a largo plazo en la fiscalización de precursores. Aunque el funcionamiento de los sistemas de fiscalización nacional es competencia de los Estados, las disposiciones del artículo 12, párrafo 8, de la Convención de 1988 relativas a las medidas de fiscalización nacional son un importante complemento a las medidas internacionales.

234. Como se pone de manifiesto en la encuesta mundial sobre la legislación nacional en materia de precursores de drogas y las medidas de fiscalización nacional realizada por la Junta en junio de 2021, una cuarta parte de los Gobiernos que respondieron comunicaron la falta de control sobre el comercio y la distribución nacionales de una o más sustancias incluidas en el Cuadro I de la Convención de 1988. Ante la falta de controles sobre la fabricación, el comercio y la distribución nacionales, los traficantes

pueden intentar obtener esas sustancias, aparentemente por medios legales, contactando con comerciantes de sustancias químicas que no sospechan nada. **La Junta, por tanto, reitera su llamamiento a los Gobiernos para que presten más atención al fortalecimiento de sistemas amplios de vigilancia de precursores a nivel nacional y para que se remitan a las orientaciones que contiene el artículo 12, párrafo 8, de la Convención de 1988.**

235. La encuesta mundial también puso de manifiesto que alrededor de una tercera parte de los Gobiernos que respondieron no habían implantado medidas de fiscalización nacional de ninguna de las sustancias del Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988. **La Junta subraya la importancia fundamental de la plena aplicación de las decisiones de la Comisión de Estupefacientes relativas a la inclusión de sustancias en los cuadros de la Convención de 1988 para fiscalizar los precursores a nivel mundial de manera eficaz, e insta a las partes en la Convención a que velen por que, en todos los casos, esas decisiones surtan pleno efecto a nivel nacional en un plazo de 180 días a partir de que el Secretario General las comuniquen, como se dispone en el artículo 12, párrafo 6, de la Convención.**

236. Un eslabón ausente desde hace tiempo en la investigación de las incautaciones de metanfetamina es la información sobre el origen de sus precursores, la efedrina y la P-2-P, y si esos precursores han sido desviados por los cauces de distribución internos o han sido fabricados ilícitamente (véase la sección III.A.1 c)). **La Junta alienta a los Gobiernos a que determinen si los precursores incautados, como la efedrina y la P-2-P, se han desviado de una fuente legítima o si han sido fabricados ilícitamente a partir de otros precursores fiscalizados o de precursores alternativos no sujetos a medidas de fiscalización, y a que informen sobre ello. Esto permitirá adoptar medidas apropiadas y hacer frente a las deficiencias de los sistemas de fiscalización.**

Es necesario mantener la vigilancia tras los intentos de desviación a través del comercio internacional legítimo y hacer un uso más sistemático de PEN Online

237. A pesar de que la desviación a través del comercio internacional es menos frecuente, la Junta sigue advirtiéndole sobre la probabilidad de que se produzcan intentos de desviación de precursores a través de los cauces legítimos del comercio internacional, después de que se detuvieran dos envíos a gran escala de efedrina en los que estaban implicados importadores que importaban esa sustancia por primera vez. En el presente informe se describe cómo se impidió que las remesas, que contenían un total

acumulado de 1 t de efedrina, partieran desde la India al no poderse confirmar la legitimidad de las empresas importadoras de Mozambique y Ghana (véase la sección III.A.1).

238. Estos ejemplos demuestran la importancia que tiene que los Gobiernos actúen con la diligencia debida, así como la eficacia de PEN Online para que los países o territorios importadores puedan presentar objeciones a las importaciones propuestas y para facilitar la comunicación entre los países exportadores y los importadores. Se recuerda a los Gobiernos que las partes en la Convención de 1988 están obligadas a notificar a las autoridades nacionales competentes interesadas cualquier remesa sospechosa que incluya sustancias del Cuadro I o el Cuadro II de la Convención, tal como se estipula en el artículo 12, párrafo 9 c), de la Convención.

239. **La Junta recuerda a los Gobiernos que deben permanecer atentos a intentos similares de desviación de efedrinas u otras sustancias químicas sometidas a fiscalización internacional y alienta a los países exportadores a que utilicen sistemáticamente PEN Online para enviar notificaciones, especialmente en los casos en que se cuestione la legitimidad de las remesas. En esos casos, la Junta recomienda a los Gobiernos que indiquen claramente que el envío no tendrá lugar sin la aprobación expresa de las autoridades del país o territorio importador³³.**

240. **La JIFE también insta a los Gobiernos a que dediquen la misma atención a los intentos frustrados de desviación de una sustancia, desde el punto de vista de la investigación, que dedicarían a una incautación de esa misma sustancia, por cuanto esos casos proporcionan valiosa información de inteligencia que, si se difunde a escala internacional, podría servir para prevenir intentos de desviar las sustancias desde otras fuentes.**

Es necesario incorporar la cooperación con la industria como componente clave de la estrategia para prevenir la desviación de precursores

241. La JIFE ha señalado en repetidas ocasiones que la cooperación con la industria es uno de los pilares centrales del sistema mundial de fiscalización de precursores. En consonancia con su mandato, la Junta ha seguido apoyando la labor realizada por los Gobiernos para establecer

³³En el informe de la JIFE sobre precursores correspondiente a 2015 (E/INCB/2015/4), recuadro 1, figura un resumen de las medidas mínimas para la vigilancia del comercio internacional mediante el sistema PEN Online.

y aplicar este concepto, con miras a prevenir de manera eficaz y sostenible la desviación de precursores, mediante la cooperación oportuna entre las autoridades nacionales y los sectores pertinentes de la industria. La existencia de un marco de cooperación sólido entre los Gobiernos y la industria complementaría la labor de regulación de las sustancias no fiscalizadas. La cooperación con la industria no se limita a las industrias de fabricación de sustancias químicas y farmacéuticas, sino también a las relacionadas de alguna manera con el suministro de las sustancias, es decir, las que se dedican a su comercio y distribución. En años anteriores, la Junta también ha informado sobre los beneficios que la cooperación con las plataformas de Internet de comercio entre empresas puede reportar a la labor de prevención de la desviación de precursores.

242. Un sector industrial que no ha recibido suficiente atención en el pasado es el de la síntesis personalizada y la fabricación por encargo. En relación con esto, y como se alertó en el informe anterior sobre precursores, los Gobiernos que puedan sentirse inclinados a poner en marcha o restablecer sus propias plantas de fabricación industrial de productos farmacéuticos a fin de subsanar las interrupciones de la cadena de suministro resultantes de la pandemia de COVID-19 deben ser conscientes de que las sustancias intermedias pertinentes a la síntesis de los ingredientes farmacéuticos activos necesarios también

pueden, si se desvían, servir como precursores inmediatos de estupefacientes o sustancias sicotrópicas.

243. La JIFE ha elaborado varias herramientas con este objetivo, entre ellas la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros de la Convención de 1988, que se actualiza periódicamente para incorporar las tendencias actuales. Además de las 56 sustancias químicas que se enumeran en ella, la lista contiene definiciones ampliadas que abarcan las sustancias que están estrechamente relacionadas con las sustancias enumeradas. En la lista también se destacan las sustancias químicas que carecen de usos legítimos conocidos.

244. La Junta acoge con beneplácito toda iniciativa relacionada con la industria que tenga por objeto prevenir la desviación de precursores, y alienta a los Gobiernos a que sigan esforzándose por establecer y aplicar esos mecanismos. Para ello se pueden utilizar las herramientas de la JIFE, como la lista de vigilancia internacional especial limitada y las demás herramientas que se ponen a disposición de las autoridades nacionales competentes en el sitio web seguro de la JIFE. Se alienta a los Gobiernos que han creado modelos eficaces de cooperación con la industria a que los compartan con la Junta para que esta los presente como buenas prácticas mundiales.