

presentan un mayor riesgo de convertirse en blanco de los operadores ilícitos los territorios cuya condición jurídica no está clara o es objeto de disputa o que, en algún momento, no están sometidos de manera efectiva al control de un Gobierno que goce de reconocimiento internacional. Las coyunturas que dan lugar a puntos vulnerables en la fiscalización de los precursores pueden ser de distinta índole, y entre ellas cabe mencionar la inestabilidad política, los conflictos y las disputas territoriales no resueltas de distintos tipos, las guerras civiles o los disturbios civiles prolongados y las situaciones posconflicto (los lugares en que se dan esas coyunturas se denominan países en situación de conflicto o zonas de conflicto), así como la ausencia, por cualquier otra razón, de una autoridad nacional competente reconocida. Los puntos vulnerables de un determinado país pueden cambiar con el tiempo.

186. En numerosas ocasiones, la JIFE ha expresado su preocupación por el número creciente de territorios en que los conflictos, las disputas territoriales no resueltas u otras circunstancias obstaculizan el ejercicio de un control gubernamental efectivo, lo que aumenta el riesgo de que esos territorios sean aprovechados por los operadores ilícitos para desviar sustancias químicas o fabricar drogas de manera ilícita³⁵. Anteriormente, la Junta ha expresado su preocupación también por las cantidades notables de precursores, especialmente efedrina y pseudoefedrina, cuya exportación a zonas de conflicto se notifica previamente mediante el sistema PEN Online y, además, porque no se le han hecho llegar previsiones de las necesidades legítimas anuales de las sustancias o porque las que recibe son exageradamente elevadas y, en muchos casos, no se han actualizado en varios años. La situación se complica aún más por la capacidad reducida de los Gobiernos de interactuar con las zonas de conflicto y por la capacidad reducida de la Junta de responder a las comunicaciones relacionadas con esas zonas.

187. El presente capítulo está basado en las observaciones realizadas por la Junta durante los últimos 15 años. Aunque en el mundo hay otros países en situación de conflicto y otras disputas territoriales no resueltas, los países y territorios que se examinan a continuación muestran coyunturas concretas observadas por la JIFE. La mayoría de esas coyunturas se trataron en el informe de la JIFE sobre precursores del año en cuestión. También fueron objeto de varias alertas del Proyecto Cohesión y del Proyecto Prisma. Si bien las circunstancias concretas de cada país o territorio tal vez hayan cambiado, las observaciones y las lecciones aprendidas pueden aplicarse a situaciones similares en otras zonas de conflicto.

IV. Consecuencias de los conflictos y las disputas territoriales no resueltas para la fiscalización de los precursores

185. Aunque ningún país es inmune a los intentos de los traficantes de obtener sustancias químicas para fines ilícitos,

³⁵ Informes de la JIFE sobre precursores correspondientes a 2016, 2017 y 2022 (E/INCB/2016/4, párrs. 207 a 210; E/INCB/2017/4, párrs. 49 a 54; y E/INCB/2022/4, párr. 214).

Permisos de importación expedidos por entidades que no son las autoridades nacionales competentes

188. Entre 2016 y 2019 se enviaron notificaciones previas a la exportación relativas a varias remesas de cantidades importantes de preparados farmacéuticos con pseudoefedrina que iban destinadas a la **región del Kurdistán (Iraq)**, y la autoridad nacional competente del Iraq formuló objeciones a todas las remesas destinadas a esa región³⁶. En esos casos, los permisos de importación fueron expedidos por el Ministerio de Salud de la región del Kurdistán. Sin embargo, la autoridad competente designada en lo que respectaba al sistema de fiscalización nacional de precursores era el Ministerio de Sanidad de Bagdad, y el organismo de la región del Kurdistán carecía de competencias para autorizar las importaciones de precursores.

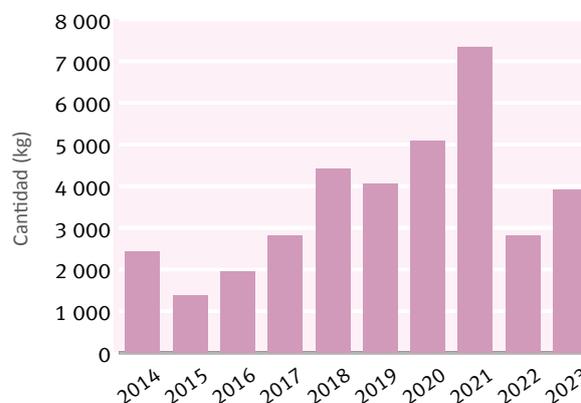
189. Entre 2008 y 2013 también hubo varios intentos de desviación para los que se trató de hacer valer “permisos de importación” expedidos por el Ministerio de Salud de la región del Kurdistán (Iraq). En aquel momento la sustancia pretendida por los traficantes era el anhídrido acético y, aunque la autoridad competente del Iraq, en cooperación con los países exportadores, impidió la entrega de varios cientos de toneladas de esa sustancia, los organismos de aplicación de la ley no investigaron la identidad de las personas y las empresas que habían realizado los pedidos sospechosos de la sustancia y, en consecuencia, los traficantes siguieron tratando de obtener anhídrido acético por medio de empresas iraquíes durante varios años.

190. En 2016 se produjo en Chipre un caso similar cuando las autoridades de un país exportador consultaron a las autoridades competentes de Chipre acerca de la exportación de una remesa de 500 kg de pseudoefedrina a la **parte septentrional de Chipre** sobre la base de una autorización expedida por una entidad de ese lugar. Al final, la remesa fue detenida por las autoridades del país exportador alegando que no reconocían al territorio importador.

191. Otro ejemplo es el **Yemen**, país afectado por una guerra civil desde 2015. Suscitaban preocupación las cantidades cada vez mayores de efedrinas, especialmente pseudoefedrina —en preparados farmacéuticos y como materia prima—, cuya importación al Yemen se había propuesto desde el comienzo de la guerra civil (véase la figura 23), a lo que se

³⁶La situación era aún más complicada, porque los preparados farmacéuticos con efedrina o pseudoefedrina no se someten a una fiscalización tan estricta como la de las materias primas que contienen. Asimismo, no todos los países han estado aplicando las recomendaciones que figuran en diversas resoluciones de la Comisión de Estupefacientes ni han promulgado leyes que permitan tratar los preparados de efedrina y pseudoefedrina de la misma manera que los precursores que contienen.

Figura 23. Remesas propuestas de pseudoefedrina (materia prima y preparados) destinadas al Yemen notificadas por los países exportadores mediante el sistema PEN Online, 2014 a 2023^a



^a Los datos de 2023 solo abarcan los diez primeros meses del año.

sumaba la vigilancia insuficiente por medio del sistema PEN Online. A mediados de 2020 se comunicó a la JIFE que la oficina de la autoridad nacional competente del Yemen se había trasladado de Saná a Adén y que se había nombrado a un nuevo punto focal para las cuestiones relativas a los tres tratados de fiscalización internacional de drogas. En el bienio previo a enero de 2021, cuando se inscribió a un nuevo usuario de PEN Online, los intereses contrapuestos entre la nueva oficina de Adén y la oficina de Saná, que había representado anteriormente a la autoridad nacional competente, afectaron a la autorización de las remesas propuestas de precursores por conducto de PEN Online. En vista de las cantidades que se notificaban previamente y de las dificultades para verificar la legitimidad de los pedidos, la JIFE alentó a las autoridades de los países exportadores a que se mantuvieran alerta en relación con las remesas de pseudoefedrina destinadas al Yemen a fin de evitar su desviación a cauces ilícitos y, al mismo tiempo, velar por que se mantuviera un suministro adecuado de pseudoefedrina para fines legítimos.

Vigilancia insuficiente del comercio legítimo por los países y territorios importadores

192. El comercio internacional de precursores que no queda reflejado en el sistema PEN Online —que se ha convertido en el sistema centralizado a nivel mundial para el intercambio de notificaciones previas a la exportación, en consonancia con el artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención de 1988— incrementa el riesgo de desviación. Ello concierne a los países en situación de conflicto y también, de manera más general, a todos los países importadores que no utilizan ese sistema, o que no lo utilizan

activamente, para vigilar las notificaciones que reciben. Preocupa especialmente el comercio de preparados farmacéuticos que contienen precursores sujetos a fiscalización, sobre todo la efedrina y la pseudoefedrina, cuyo comercio la JIFE y la Comisión de Estupefacientes han recomendado que se vigile del mismo modo que el comercio de los precursores contenidos en esos preparados. En la fabricación ilícita de metanfetamina se utilizan con frecuencia preparados de efedrina y pseudoefedrina.

193. Las autoridades de numerosos países en situación de conflicto están inscritas como usuarias del sistema PEN Online, pero no consultan regularmente las notificaciones previas a la exportación que se les envían. Por esa razón, algunas operaciones comerciales pueden seguir adelante sin que se vigilen ni el propósito ni el destino finales de las remesas ni se tenga ninguna garantía al respecto. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de los que tiene constancia la JIFE y que muestran distintas manifestaciones de ese problema.

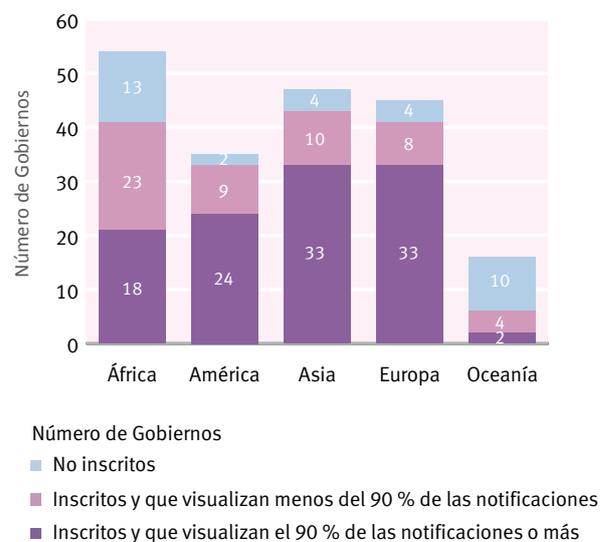
194. La situación política en **Libia** trajo consigo un período de inactividad de las autoridades en lo que respecta a la vigilancia de las remesas propuestas de precursores con destino a ese país. Durante ese período, que duró tres años y medio, se notificaron previamente mediante el sistema PEN Online 16 remesas de más de 100 kg cada una que sumaban en total más de 2,8 t de pseudoefedrina en forma de preparados farmacéuticos. Dado que las autoridades libias no respondieron ni a esas notificaciones ni a la consulta de la Junta al respecto, esas remesas pudieron haberse introducido en el país sin el conocimiento de las autoridades. En octubre de 2022, las autoridades libias comenzaron de nuevo a utilizar activamente el sistema PEN Online y a cooperar en relación con las operaciones sospechosas y, desde entonces, han formulado objeciones a varias remesas propuestas, cuatro de las cuales contenían preparados de pseudoefedrina.

195. En **Somalia**, el Ministerio de Salud y Servicios Humanos de Mogadiscio está inscrito en el sistema PEN Online y lo utiliza, pese a que el país aún no es parte en la Convención de 1988. En julio de 2022, tras una consulta de la JIFE, unas remesas de cantidades considerables de preparados farmacéuticos que contenían pseudoefedrina con destino a Somalia fueron detenidas por las autoridades del país exportador. Sin embargo, parece ser que, antes de eso, unas remesas que sumaban en total casi 1 t de preparados de pseudoefedrina fueron expedidas porque las autoridades somalíes no habían formulado ninguna objeción por medio de PEN Online y porque existía un certificado de importación que, según confirmó posteriormente la autoridad competente de Somalia, se había falsificado. A partir de entonces, la autoridad competente

solicitó que, como práctica general, se adjuntara una copia del permiso de importación a toda notificación previa a la exportación, para que se pudiera verificar la autenticidad del permiso. Desde entonces, el país exportador en cuestión sigue esa práctica. Este caso muestra la necesidad de que los Gobiernos importadores formulen objeciones a las remesas sospechosas oportunamente o soliciten más tiempo para examinarlas de manera minuciosa.

196. El uso insuficiente del sistema PEN Online es una cuestión preocupante en relación con muchos países de África. En 2022, un total de 36 Gobiernos de ese continente (las dos terceras partes) no estaban inscritos en el sistema o no visualizaban regularmente las notificaciones previas a la exportación que se les enviaban (véase la figura 24). Varios de ellos eran países de África Central y Occidental en los que recientemente habían estallado o resurgido conflictos, como **Burkina Faso**, el **Chad**, el **Gabón**, **Guinea**, **Malí**, el **Níger** y la **República Centroafricana**.

Figura 24. Nivel de utilización del sistema PEN Online, por región, 2022

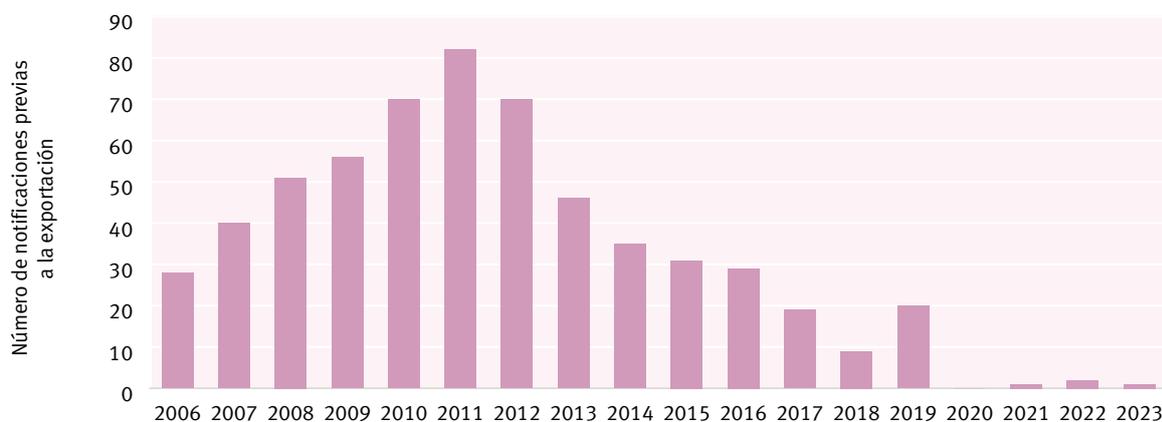


Vigilancia insuficiente del comercio legítimo por los países y territorios exportadores

197. Cuando los países importadores aportan voluntariamente datos sobre el comercio lícito en el formulario D, se puede comprender la función que cumplen otros países y territorios como exportadores de precursores sujetos a fiscalización, incluso si las exportaciones correspondientes no se han notificado previamente mediante PEN Online ni se han comunicado a la JIFE en el formulario D.

198. Un ejemplo concreto de ello es la **Provincia China de Taiwán**. Los datos sobre el comercio lícito proporcionados voluntariamente por varios países importadores ofrecen

Figura 25. Cifra total de notificaciones previas a la exportación enviadas a la República Árabe Siria, por año, 2006 a 2023^a



^a Los datos de 2023 solo abarcan los diez primeros meses del año.

indicios de que la provincia exporta cantidades notables de sustancias incluidas en el Cuadro I de la Convención de 1988. Por ejemplo, en el período 2018–2022 la provincia representaba el 10 % del volumen total de exportaciones de norefedrina declaradas por los países importadores en el formulario D. En ese período, 14 países notificaron en su formulario D importaciones de precursores desde la Provincia China de Taiwán. Además, aunque esta no está inscrita como usuaria del sistema PEN Online, 16 países exportadores enviaron a la provincia más de 2.200 notificaciones previas a la exportación (de diversos precursores) mediante ese sistema en el período comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2022³⁷. Las notificaciones habrían llegado por correo electrónico a la persona destinataria seleccionada por el usuario de PEN Online del país exportador.

199. Las exportaciones procedentes de la Provincia China de Taiwán plantean dificultades para las autoridades de los países importadores, ya que las remesas pueden llegar a sus territorios sin notificación previa, lo que en algunos casos puede llevar a que las remesas se cancelen, rechacen y devuelvan. Además, las exportaciones desde esa provincia han abastecido a la industria farmacéutica de la **República Árabe Siria**, incluso después de marzo de 2011, cuando comenzó el conflicto. Según los datos facilitados por la propia República Árabe Siria sobre las importaciones de pseudoefedrina, el principal proveedor de esa sustancia para el país era la Provincia China de Taiwán, que había suministrado de media el 50 % del volumen notificado durante el período 2012–2016. Las cantidades de efedrinas notificadas previamente a su exportación a la República Árabe

Siria comenzaron a reducirse en 2013 gracias a una mayor concienciación de los países exportadores, a las consultas de la JIFE y a una alerta especial emitida por el Proyecto Prisma en septiembre de 2012. También contribuyeron a esa reducción las medidas adoptadas por las autoridades sirias, como la moratoria temporal impuesta en 2015 a la aprobación de importaciones de pseudoefedrina, que posteriormente se prorrogó en repetidas ocasiones, hasta el final de 2018³⁸. Como consecuencia, los 169 países y territorios que utilizan el sistema PEN Online han enviado notificaciones previas relativas solo a remesas de cantidades muy reducidas de efedrinas con destino a la República Árabe Siria. De hecho, el número de notificaciones previas a la exportación de remesas propuestas de precursores a ese país ha caído notablemente desde 2011, y desde 2019 no se ha notificado previamente ninguna exportación mediante el sistema (véase la figura 25).

Países en situación de conflicto y fabricación ilícita de drogas

200. La desviación de precursores en las zonas de conflicto o en tránsito por estas y la fabricación ilícita de drogas en las zonas no controladas por los Gobiernos también pueden contribuir a las discrepancias frecuentemente observadas entre las cantidades de precursores notificadas como incautadas y las cantidades de las drogas correspondientes incautadas (véase la figura 6).

³⁷ Datos del sistema PEN Online.

³⁸ Informes de la JIFE sobre precursores correspondientes a 2015, 2016 y 2017 (E/INCB/2015/4, párr. 71; E/INCB/2016/4, párr. 30; y E/INCB/2017/4, párr. 54). La JIFE desconoce el estado de la moratoria desde finales de 2018.

201. Hace cierto tiempo, la JIFE llevó a cabo dos iniciativas internacionales de duración limitada cuyo objetivo era dilucidar esas discrepancias. En 2013 se efectuó la operación EPIG, con la que se pretendía atender las preocupaciones expresadas por las autoridades de los países exportadores y la JIFE en relación con el destino final de la efedrina y la pseudoefedrina expedidas a zonas de conflicto o en tránsito por ellas, en particular las del Norte de África y Oriente Medio. La otra iniciativa, denominada operación Eslabones Perdidos, se efectuó de 2016 a 2017 y tenía el objetivo de rellenar los huecos en la información de inteligencia sobre las sustancias químicas que se utilizaban en la fabricación ilícita de las drogas fiscalizadas que presuntamente contenían los comprimidos de “captagon” falsificados.

202. La operación Eslabones Perdidos condujo a las primeras incautaciones y pruebas del uso de precursores de diseño en la fabricación ilícita de “captagon” en Oriente Medio. En concreto, el análisis forense de los perfiles de las sustancias confirmó que el APAAN era el material de partida utilizado en la fabricación ilícita de la anfetamina presente en las pastillas de “captagon” falsificado. Además, en total más de 3 t de precursores de diseño alternativos, concretamente, sal sódica y éster metílico del ácido P-2-P metilglicídico³⁹, fueron incautadas en el aeropuerto de Beirut en 2016 y notificadas mediante PICS. En 2021, el análisis forense de los perfiles de los comprimidos de “captagon” incautados en el Líbano confirmó la utilización de P-2-P glicidato de metilo en la fabricación ilícita de la anfetamina presente en esos comprimidos. La operación EPIG demostró que no se utilizaba sistemáticamente el sistema internacional de notificación previa a la exportación en relación con los países de las dos regiones de interés, con lo cual resultaba difícil garantizar la continuidad de la cadena de vigilancia del comercio internacional de precursores, especialmente de la efedrina, la pseudoefedrina y los preparados farmacéuticos que las contenían.

203. En algunos de sus anteriores informes sobre precursores, la JIFE ha señalado discrepancias entre la oferta (disponibilidad) de productos finales de drogas y las incautaciones de los precursores de esas drogas. Esas discrepancias existían en relación con casi todas las drogas y sus precursores en distintas regiones e incluían lagunas en la información sobre el tipo y las fuentes de las sustancias químicas que sustentaban la fabricación ilícita de metanfetamina en el Afganistán y Myanmar y la fabricación ilícita de anfetamina destinada a la producción de “captagon” falsificado en Asia Occidental. Los conflictos de larga data y la inestabilidad política en esos países y regiones complican la aplicación de las medidas necesarias.

204. En el **Afganistán** se hallaron algunos indicios de que en la fabricación ilícita de metanfetamina se utilizaban preparados farmacéuticos que contenían efedrina o pseudoefedrina. En 2015, cuando se observaron los primeros indicios, el Gobierno adoptó medidas para determinar la magnitud de las desviaciones internas y averiguar las fuentes y los *modus operandi*. En 2018, cuando se recibieron las primeras notificaciones de incautaciones de la planta *Ephedra*, que crece de manera silvestre en las montañas del Afganistán y puede utilizarse como precursor de la metanfetamina, se añadió un nivel de complejidad a la labor de lucha contra la fabricación ilícita de metanfetamina en el país. Con todo, aunque anteriormente el Afganistán cumplía las obligaciones en materia de presentación de información que le incumben en virtud de la Convención de 1988 y utilizaba activamente el sistema PEN Online, el vacío de información sobre la situación de los precursores en el país se ha acrecentado desde que los talibanes llegaron al poder en agosto de 2021.

205. Las regiones especiales⁴⁰ de **Myanmar** son territorios autónomos que, según la información recibida, resultan prácticamente inaccesibles para las autoridades competentes del país y, presuntamente, posibilitan varias actividades ilícitas, sobre todo la fabricación ilícita de drogas. Solo hay un número reducido de remesas propuestas de precursores sujetos a fiscalización internacional con destino a Myanmar que, en caso de desviación, podrían utilizarse para la fabricación ilícita de metanfetamina. Las incautaciones notificadas por ese país guardan relación, sobre todo, con sustancias químicas comunes y no sujetas a fiscalización; rara vez contienen algún precursor o preprecursor clave de la metanfetamina. Al parecer, es en las regiones especiales por donde se introducen clandestinamente en el país o donde se desvían la mayoría de las sustancias químicas, tanto las que están sujetas a fiscalización internacional como las demás. En lo que respecta a las sustancias químicas no sujetas a fiscalización internacional, desde noviembre de 2022 China y Tailandia han notificado previamente un total de 69 remesas mediante el nuevo sistema PEN Online Light de la Junta⁴¹; las autoridades de Myanmar formularon objeciones a 45 de ellas. Las objeciones se formularon, sobre todo, a remesas de ácidos comunes como el ácido acético glacial y a bases como la soda cáustica y el carbonato y el bicarbonato de sodio. **La JIFE encomia a todos los Gobiernos que utilizan el sistema PEN Online Light y los alienta a que consideren la posibilidad de notificar previamente no solo las remesas de sustancias químicas fiscalizadas en el país exportador, sino también aquellas que se sepa que han sido objeto de desviación en los países importadores.**

⁴⁰ Antes denominadas divisiones autónomas.

⁴¹ El sistema PEN Online Light es una plataforma dedicada al intercambio de información sobre las remesas internacionales previstas de precursores de drogas que no están sujetos a fiscalización internacional. El uso del sistema es voluntario.

³⁹ Se ha recomendado incluir esas sustancias en los cuadros de la Convención de 1988 (véase el párr. 7).

206. La fabricación ilícita de drogas puede abastecerse también mediante la desviación de precursores de los cauces de distribución internos y su posterior utilización dentro del país en el que se desviaron. Ello perpetúa los conflictos en la zona en cuestión debido a los fondos que se generan. La JIFE ha observado esa situación en América del Sur en relación con el permanganato potásico y ha alentado a los Gobiernos a que revisen sus mecanismos internos de fiscalización y elaboren estrategias para hacer frente a la situación⁴².

Llamamiento a la acción

207. Siguen preocupando a la Junta los flujos de precursores en los países afectados por conflictos, disputas territoriales no resueltas u otras circunstancias que dificultan el ejercicio de un control eficaz. Además, la JIFE reconoce que el comercio de precursores con destino a países en situación de conflicto plantea varios problemas a los países exportadores, que se encuentran en una situación difícil cuando deben determinar si autorizan una exportación propuesta o no. Por norma general, las autoridades de los Gobiernos que deseen exportar mercancías a zonas de conflicto deberían guiarse por consideraciones sanitarias y humanitarias, así como por si esos territorios gozan de reconocimiento internacional, con arreglo a las resoluciones y declaraciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, según proceda. Aunque la JIFE puede estar en condiciones de facilitar la comunicación relativa a la autorización de importaciones y exportaciones de precursores, la decisión de autorizar una determinada exportación recae en última instancia en las autoridades del país exportador.

208. **Los conflictos y las disputas territoriales no resueltas aumentan el riesgo de desviación de sustancias químicas y generan un entorno propicio para la fabricación ilícita de drogas y el contrabando de precursores, lo que contribuye a perpetuar los conflictos al impulsar una economía ilícita. Para combatir esa dinámica, todos los Gobiernos de los países afectados y sus socios comerciales internacionales deben examinar con mayor atención los posibles *modus operandi* de las redes delictivas a fin de determinar de qué forma los traficantes obtienen las sustancias químicas y las transportan hasta los lugares de fabricación ilícita.** Eso comporta redoblar los esfuerzos por compartir información que tenga utilidad práctica en relación con las remesas sospechosas en tránsito y las incautaciones de precursores dirigidos a países en situación de conflicto, tanto si incluyen sustancias químicas sujetas a fiscalización internacional como si no. Algunos ejemplos de información con utilidad práctica son la documentación de transporte o de aduanas y las facturas, todo lo cual se

debería compartir de un modo más sistemático y oportuno, preferiblemente mediante PICS, para apoyar las investigaciones de rastreo. Además, se necesitan medidas internacionales concertadas para recabar pruebas científicas de los precursores que efectivamente se utilizan en la fabricación ilícita de drogas, por ejemplo análisis forenses de los perfiles de los productos finales de drogas que se hayan incautado en otro lugar pero cuyo origen se haya relacionado con zonas de conflicto.

209. **La JIFE encomia todas las actividades que contribuyen a velar por la disponibilidad de precursores sujetos a fiscalización para fines legítimos en todas las regiones del mundo, con independencia de la situación de cada país o de la condición de cada territorio, y a gestionar al mismo tiempo el riesgo de desviación. Además, la JIFE invita a todos los Gobiernos a que colaboren con ella para idear formas apropiadas de vigilar el comercio con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de 1988 y de tramitar las notificaciones previas a la exportación para que sea posible el comercio reglamentado de sustancias químicas a las zonas de alto riesgo y desde estas.**

⁴²Informe de la JIFE sobre precursores correspondiente a 2020 (E/INCB/2020/4), párr. 136.