



JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES



Precursores

y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la
fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas

2018



NACIONES UNIDAS

PROHIBICIÓN

Respétese la siguiente prohibición:
No publicar ni difundir el presente documento
antes de las 11.00 (CET) del martes 5 de marzo de 2019

ATENCIÓN

Informes publicados por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en 2018

El *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2018* (E/INCB/2018/1) se complementa con los siguientes informes:

Progresos en las medidas para garantizar la disponibilidad adecuada para fines médicos y científicos de sustancias sometidas a fiscalización internacional (E/INCB/2018/1/Supp.1)

Estupefacientes: Previsiones de las necesidades mundiales para 2019; estadísticas de 2017 (E/INCB/2018/2)

Sustancias sicotrópicas: Estadísticas de 2017; previsiones de las necesidades anuales para fines médicos y científicos de las sustancias de las Listas II, III y IV del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 (E/INCB/2018/3)

Precusores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2018 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (E/INCB/2018/4)

Las listas actualizadas de las sustancias sometidas a fiscalización internacional, que comprenden estupefacientes, sustancias sicotrópicas y sustancias frecuentemente utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, figuran en las ediciones más recientes de los anexos de los formularios estadísticos (“Lista Amarilla”, “Lista Verde” y “Lista Roja”), también publicados por la Junta.

Cómo contactar con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

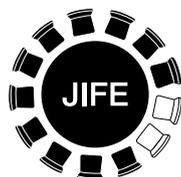
La dirección de la secretaría de la Junta es la siguiente:

Vienna International Centre
Room E-1339
P.O. Box 500
1400 Vienna
Austria

Además, para contactar con la secretaría pueden utilizarse los medios siguientes:

Teléfono: (+43-1) 26060
Fax: (+43-1) 26060-5867 o 26060-5868
Correo electrónico: incb.secretariat@un.org

El texto del presente informe también está disponible en el sitio web de la Junta (www.incb.org).



JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES

Precursores

y sustancias químicas frecuentemente
utilizados para la fabricación
ilícita de estupefacientes y sustancias
sicotrópicas

Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
correspondiente a 2018 sobre la aplicación del artículo 12 de
la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito
de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988



NACIONES UNIDAS
Viena, 2019

E/INCB/2018/4

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
eISBN: 978-92-1-047723-9
eISSN 2411-9091

Prólogo

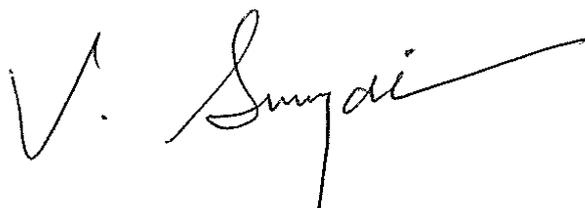
Me complace presentar el análisis de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) relativo a la situación mundial de los precursores en 2018. El informe de este año coincide con el trigésimo aniversario de la celebración de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

A lo largo de los años, la Junta ha observado que, en general, ha mejorado la prevención de la desviación de las sustancias químicas incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988 mediante la vigilancia de su comercio internacional como se establece en el artículo 12 de dicha Convención. Sin embargo, hay algunos problemas que no se abordan adecuadamente en el marco de fiscalización internacional de precursores existente. Sobre todo, me refiero a la aparición de sustancias químicas no fiscalizadas entre las que se cuentan, más recientemente, precursores “de diseño” sintetizados expresamente para eludir los controles. Otras novedades no son específicas de la fiscalización de precursores, pero tienen repercusiones importantes en ella y plantean nuevos retos para la cooperación y la coordinación a nivel mundial, como los cambios en las relaciones comerciales mundiales, las comunicaciones y el transporte. A este respecto, la Junta desea recordar su informe sobre precursores correspondiente a 2014 y el capítulo temático titulado “Preparación de la fiscalización de precursores para 2019 y años posteriores”.

El tema del informe de este año es la proliferación de precursores “de diseño” no fiscalizados y la reflexión de la Junta acerca de las posibles formas de combatirla a escala internacional. Este tema es el hilo conductor del presente informe, por lo que casi la mitad del capítulo sobre las tendencias mundiales del tráfico de precursores está dedicada a las sustancias químicas no sometidas a fiscalización, entre ellas los precursores “de diseño”.

Si bien es importante encontrar soluciones que permitan a los Gobiernos de todo el mundo hacer frente a la creciente complejidad y diversificación del problema, también es necesario seguir aplicando conceptos demostrados en la fiscalización internacional de precursores a fin de mantener un nivel bajo de desviación del comercio internacional legítimo. Estos conceptos comprenden las disposiciones aplicables de la Convención de 1988, las resoluciones relacionadas con los precursores y los mecanismos de trabajo establecidos, como el Sistema Electrónico de Intercambio de Notificaciones Previas a la Exportación y el Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores. Desde hace algún tiempo, la JIFE ha venido abogando por un enfoque de dos vertientes, con especial atención a las medidas preventivas (como la cooperación voluntaria con la industria) y a las medidas para hacer cumplir la ley (investigación de las incautaciones y las remesas detenidas de sustancias químicas que se sabe o se sospecha que se utilizan con fines ilícitos). Este enfoque de dos vertientes puede aplicarse tanto a los precursores sometidos a fiscalización internacional como a las sustancias químicas no fiscalizadas.

La JIFE invita a los Gobiernos a que sigan colaborando entre sí y con la Junta dentro del marco establecido, y a que elaboren nuevos conceptos de consuno para lograr que la fiscalización de precursores esté preparada para el futuro y que se reduzca la corriente de sustancias que llegan a los laboratorios clandestinos.



Viroj Sumyai
Presidente de la Junta Internacional
de Fiscalización de Estupefacientes

Prefacio

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 dispone que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes informe anualmente a la Comisión de Estupefacientes sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención y solicita a la Comisión que examine periódicamente la idoneidad y la pertinencia de los Cuadros I y II de la Convención.

Además de su informe anual y de otras publicaciones técnicas sobre estupefacientes y sustancias sicotrópicas, la Junta ha preparado su informe sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988 de conformidad con las siguientes disposiciones, contenidas en el artículo 23 de la Convención:

1. La Junta preparará un informe anual sobre su labor en el que figure un análisis de la información de que disponga y, en los casos adecuados, una relación de las explicaciones, si las hubo, dadas por las partes o solicitadas a ellas, junto con cualesquiera observaciones y recomendaciones que la Junta desee formular. La Junta podrá preparar los informes adicionales que considere necesarios. Los informes serán presentados al Consejo Económico y Social por conducto de la Comisión, la cual podrá hacer las observaciones que juzgue convenientes.
2. Los informes de la Junta serán comunicados a las partes y posteriormente publicados por el Secretario General. Las partes permitirán la distribución sin restricciones de dichos informes.

Índice

	<i>Página</i>
Prólogo	iii
Prefacio	v
Notas explicativas.....	xi
Resumen	xiii
<i>Capítulo</i>	
I. Introducción.....	1
II. Medidas adoptadas por los Gobiernos y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes..	1
A. Alcance de la fiscalización	1
B. Adhesión a la Convención de 1988	2
C. Presentación de informes a la Junta con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de 1988	2
D. Legislación y medidas de fiscalización.....	4
E. Presentación de datos sobre comercio lícito y sobre usos y necesidades legítimos de precursores.....	6
F. Necesidades legítimas anuales de importación de precursores de estimulantes de tipo anfetamínico	6
G. Notificaciones previas a la exportación y utilización del Sistema Electrónico de Intercambio de Notificaciones Previas a la Exportación.....	7
H. Actividades y logros relativos a la fiscalización internacional de precursores.....	11
III. Alcance del comercio lícito y tendencias más recientes del tráfico de precursores	14
A. Sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico	14
B. Sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de cocaína	29
C. Sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de heroína	31
D. Sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de otros estupefacientes y sustancias sicotrópicas..	37
E. Sustancias no incluidas en los Cuadros I o II de la Convención de 1988 que se utilizan en la fabricación ilícita de otros estupefacientes y sustancias sicotrópicas o sustancias objeto de uso indebido no sometidas a fiscalización internacional.....	38
IV. Opciones para hacer frente a la proliferación de precursores “de diseño” no fiscalizados a nivel internacional.....	40
Glosario	44
<i>Anexos*</i>	
I. Estados partes y Estados no partes en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, por región, al 1 de noviembre de 2018	45
II. Información presentada por los Gobiernos en cumplimiento del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (formulario D) en el período comprendido entre 2013 y 2017.....	50

* Los anexos no se incluyen en la versión impresa del presente informe, pero figuran en la versión que aparece en el sitio web de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (www.incb.org).

III.	Incautaciones de sustancias del Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 comunicadas a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2013-2017.....	56
IV.	Información proporcionada por los Gobiernos sobre el comercio lícito y los usos y necesidades legítimos de sustancias del Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 con respecto a los años 2013-2017.....	84
V.	Necesidades legítimas anuales de efedrina, pseudoefedrina, 3,4-metilendioxfenil-2-propanona y 1-fenil-2-propanona, sustancias frecuentemente utilizadas para la fabricación de estimulantes de tipo anfetamínico.....	91
VI.	Gobiernos que han solicitado notificaciones previas a la exportación de conformidad con el artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.....	98
VII.	Sustancias que figuran en los Cuadros I y II de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.....	102
VIII.	Utilización de sustancias incluidas en los Cuadros para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.....	103
IX.	Usos lícitos de las sustancias del Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.....	107
X.	Disposiciones de los tratados relativas a la fiscalización de sustancias frecuentemente utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.....	109
XI.	Agrupaciones regionales.....	110

Figuras

I.	Grado de cumplimentación del formulario D por los Estados partes en la Convención de 1988, 2013-2017.....	3
II.	Importaciones de pseudoefedrina comunicadas en el formulario D por la República Árabe Siria, 2012-2017.....	7
III.	Importaciones de pseudoefedrina al Yemen notificadas por los países exportadores a través del sistema PEN Online, 2014-2018.....	7
IV.	Gobiernos inscritos como usuarios del sistema PEN Online que han invocado el artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención de 1988, por región, al 1 de noviembre de 2018.....	8
V.	Cantidades de preparados que contienen pseudoefedrina notificadas a través del sistema PEN Online para su exportación al Iraq, 2014-2018.....	15
VI.	Incautaciones de efedrina y pseudoefedrina (combinadas), notificadas por la India en el formulario D y en los informes nacionales, 2013-2018.....	17
VII.	Incidentes relacionados con el APAAN, la APAA y el MAPA, notificados mediante el Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores, 2012-2018.....	22
VIII.	Métodos utilizados en la fabricación ilícita de metanfetamina, determinados mediante la elaboración de perfiles forenses de muestras de metanfetamina de los Estados Unidos de América y México enviadas para su análisis, 2015-2018.....	24
IX.	Incautaciones de ácido fenilacético y sus ésteres, y de benzaldehído, comunicadas por México en el formulario D, 2009-2017.....	24
X.	Incautaciones de metanfetamina, precursores de la metanfetamina y cafeína en Myanmar, 2008-2017.....	25
XI.	Incautaciones de sustitutos de 3,4-MDP-2-P comunicadas por conducto del PICS y notificadas en el formulario D, 2013-2018.....	27

XII.	Incautaciones de cloruro de calcio en América del Sur comunicadas por los Gobiernos en el formulario D, 2013–2017, y por el Gobierno del Ecuador, 2018	31
XIII.	Disolventes a base de acetato cuya incautación fue comunicada por los países de América del Sur en el formulario D, 2008-2017, y fabricación potencial de cocaína en Colombia, 2008-2016	31
XIV.	Incautaciones de anhídrido acético comunicadas por los Gobiernos de los países de Asia Occidental en el formulario D, 2011-2017	32
XV.	Número de sustancias químicas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988 y en la lista de vigilancia internacional especial limitada de la JIFE, 1988-2018	43
Mapas		
1.	Uso activo del sistema PEN Online, por porcentaje de notificaciones previas a la exportación examinadas, 2017	10
2.	Incautaciones y presuntas actividades ilícitas relacionadas con el anhídrido acético, sobre la base de la información gubernamental suministrada en el formulario D, a través del PICS y el sistema PEN Online, y en el marco del Proyecto Cohesión, 2016-2018	36
Recuadros		
1.	Uso del PICS para trazar el perfil del tráfico de anhídrido acético	13
2.	La sentencia de la Audiencia Nacional en España en 2017	27
3.	Comercio de precursores facilitado por Internet	34
4.	Deficiencias en la fiscalización de precursores que se percibe que podrían haber facilitado la desviación a gran escala de anhídrido acético en el período 2016-2017	35
5.	Clases de precursores “de diseño”	41
6.	Orientación proporcionada por la Convención de 1988	42
Cuadro		
	Estados partes que no han presentado información de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 12, de la Convención de 1988, 2017	3

Notas explicativas

Las fronteras, nombres y denominaciones que se utilizan en los mapas incluidos en la presente publicación no cuentan necesariamente con la aprobación o aceptación oficial de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en la presente publicación y la forma en que aparecen los datos que contiene no implican, por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados ni de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

Los nombres de países y zonas son los que se utilizaban oficialmente en el momento en que se recopilaron los datos pertinentes.

Para elaborar el presente informe se han utilizado múltiples fuentes gubernamentales de datos, por ejemplo el formulario D (información sobre sustancias utilizadas frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas); el Sistema Electrónico de Intercambio de Notificaciones Previas a la Exportación (PEN Online); el Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores (PICS); los resultados obtenidos en el marco del Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión, que son las iniciativas operacionales internacionales relacionadas con las sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de drogas sintéticas, y de cocaína y heroína, respectivamente; y comunicaciones oficiales con las autoridades nacionales competentes y los informes nacionales oficiales sobre la situación en materia de fiscalización de drogas y de precursores.

Si no se indica otra cosa, los datos que se comunican en el formulario D corresponden a años civiles, y la fecha límite para presentar esos datos es el 30 de junio del año siguiente. Los datos procedentes de los sistemas PEN Online y PICS corresponden al período comprendido entre el 1 de noviembre de 2017 y el 1 de noviembre de 2018, si no se indica otra cosa. Cuando se citan datos del sistema PEN Online correspondientes a varios años, se hace referencia a años civiles. Como se señala en el informe, se ha obtenido información adicional por medio de las organizaciones regionales e internacionales.

En lo que respecta a los datos sobre incautaciones, el lector ha de tener en cuenta que las incautaciones notificadas reflejan, por lo general, el nivel correspondiente de actividad reguladora y de aplicación de la ley en ese momento específico. Además, en vista de que las incautaciones suelen ser el resultado de la cooperación entre fuerzas del orden público de diversos países (por ejemplo, en entregas vigiladas), el número de incautaciones realizadas en un determinado país y el volumen incautado no se deben interpretar erróneamente ni sobreestimarse al valorar el papel del país en la situación general del tráfico de precursores.

Toda mención de “toneladas” (t) se refiere a toneladas métricas, salvo que se indique otra cosa.

En el presente informe se utilizan las siguientes siglas y abreviaturas:

Ácido P-2-P-metilglicídico	éster metílico del ácido P-2-P-metilglicídico
ANPP	4-anilino- <i>N</i> -fenetilpiperidina
APAA	<i>alfa</i> -fenilacetoacetamida (2-fenilacetoacetamida)
APAAN	<i>alfa</i> -fenilacetoacetanitrilo
GBL	<i>gamma</i> -butirolactona
GHB	ácido <i>gamma</i> -hidroxibutírico
MAPA	<i>alfa</i> -fenilacetoacetato de metilo
MDMA	3,4-metilendioximetanfetamina
3,4-MDP-2-P	3,4-metilendioxfenil-2-propanona
3,4-MDP-2-P-metilglicidato	éster metílico del ácido 3,4-MDP-2-P-metilglicídico
NPP	<i>N</i> -fenetil-4-piperidona
P-2-P	1-fenil-2-propanona
PEN Online	Sistema Electrónico de Intercambio de Notificaciones Previas a la Exportación
PICS	Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores

Resumen

La fabricación de precursores “de diseño” que carecen de usos legítimos, especialmente ideados para evadir las medidas de control, es uno de los problemas más importantes que afectan a la fiscalización internacional de precursores en el año en que se cumple el trigésimo aniversario de la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

El presente informe sobre precursores de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, correspondiente a 2018, contiene un capítulo temático especial sobre esta cuestión; en él se exponen las tendencias de tráfico observadas y se analizan las causas que subyacen a esas tendencias. El examen de los tres precursores “de diseño” y la recomendación de que se incluyan en el Cuadro I de la Convención de 1988 también son prueba de que los Gobiernos deben ser proactivos al proponer la fiscalización internacional de sustancias químicas.

Al mismo tiempo, se han producido nuevos progresos en la vigilancia del comercio internacional y en la fiscalización de las 26 sustancias químicas incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988. Actualmente hay 189 Estados partes en la Convención, lo que significa que solamente quedan ocho Estados (cinco en Oceanía y tres en África) que no han pasado a ser partes en ella de manera que se logre la adhesión universal a dicho instrumento. Un total de 113 Gobiernos han solicitado recibir notificaciones previas a toda exportación prevista de esas sustancias a su territorio, y 162 Gobiernos se han inscrito como usuarios del sistema electrónico de intercambio de notificaciones previas a la exportación PEN Online, mediante el cual se informan unos a otros proactivamente cada mes del comercio internacional de unas 3.000 remesas propuestas de precursores fiscalizados. Gracias a ello, ha habido pocos casos de desviación del comercio internacional.

En lo que respecta al tráfico de precursores, ha disminuido algo la calidad de los datos presentados a la Junta en virtud de la Convención. En 2017, 120 Estados presentaron el formulario que deben presentar cada año con información sobre precursores (formulario D), si bien en algunos casos no se presentó información completa. Esto hace que a la Junta le resulte más difícil analizar cabalmente las tendencias regionales y mundiales en lo que respecta a los precursores, detectar los puntos débiles y recomendar medidas correctivas.

Existen lagunas en la información disponible sobre el tráfico de precursores de la metanfetamina en Asia Oriental y Asia Sudoriental, de precursores de la anfetamina (“captagon”) en Asia Occidental y de sustancias químicas de la cocaína en América del Sur. En todas esas regiones la Junta ha observado considerables discrepancias entre la incautación de precursores claves y la de sus correspondientes productos finales, en algunos casos durante períodos prolongados. Se piensa que en todas esas regiones se utilizan para la fabricación ilícita de drogas sustancias químicas desviadas de los canales de distribución nacionales (o bien en el país en que se fabrica ilícitamente, o bien en otro país para introducirse después clandestinamente en el país en que se fabrica ilícitamente). Concretamente, no hay mucha información disponible sobre la utilización de sustancias químicas sustitutivas no incluidas en los Cuadros, lo que reduce las posibilidades de intervenir de forma efectiva.

En cambio, la situación del tráfico de precursores en Europa y algunas partes de América del Norte se conoce mejor. En esas regiones se destinan más recursos y se presta más atención a la fiscalización de sustancias químicas. Una importante oferta de precursores “de diseño” no incluidos en los Cuadros, entre ellos series de sustancias cuya composición química es muy parecida, sirve de base para la fabricación ilícita de drogas sintéticas. Para afrontar la situación se están probando instrumentos innovadores, como la cláusula “escoba” de la legislación de la Unión Europea y una lista de sustancias químicas no fiscalizadas sin usos legítimos conocidos. El Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores (PICS) de la Junta lo utilizan actualmente funcionarios de casi 110 países y territorios y ofrece un mecanismo mundial de alerta temprana respecto a las nuevas sustancias químicas “de diseño”.

El PICS y el sistema PEN Online también han servido para determinar rasgos comunes entre los casos de desviación de anhídrido acético detectados en el período 2016-2017, en que se produjeron desviaciones de precursores a gran escala particularmente utilizando las plataformas de comercio en línea. Como resultado de ello, varios países han efectuado investigaciones que han permitido también detectar deficiencias en los reglamentos nacionales sobre precursores o en la aplicación de esos reglamentos, por ejemplo, respecto a la inscripción de operadores y la proporcionalidad de las cargas administrativas. Pero el éxito de esas investigaciones se ve mermado por las dificultades que afrontan los Gobiernos para el intercambio oportuno de información operacional.

Para superar los retos pendientes, se podría considerar la posibilidad de aplicar un enfoque de dos vertientes. Por una parte, es importante seguir mejorando la reglamentación y los mecanismos existentes y su aplicación. Por otra, tal enfoque exige nuevas ideas para hacer frente al creciente número de sustancias químicas “de diseño” que no se pueden vigilar mediante la observación de las corrientes legítimas del comercio internacional puesto que no tienen usos legítimos y no son objeto de comercio lícito. La Junta está dispuesta, dentro de los límites de su mandato, a seguir apoyando activamente a los Gobiernos en sus esfuerzos por limitar la disponibilidad de sustancias químicas para la fabricación ilícita de drogas.

I. Introducción

1. El presente informe contiene un resumen de las medidas adoptadas por los Gobiernos y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), desde la publicación del informe sobre precursores correspondiente a 2017¹, para prevenir la desviación de sustancias químicas y aplicar las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

2. El capítulo II se inicia con una descripción de las medidas adoptadas durante el período considerado para incluir sustancias en los Cuadros. El resto del capítulo II contiene los datos estadísticos y otra información sobre las medidas adoptadas por los Gobiernos y el estado de la aplicación de los instrumentos y mecanismos previstos o coordinados por la Junta para ayudar a los Gobiernos a aplicar las disposiciones del artículo 12 de la Convención de 1988.

3. En el capítulo III se ofrece un panorama general de las principales tendencias y novedades del comercio lícito de sustancias químicas y el tráfico y el uso ilícito de algunas de esas sustancias. El capítulo contiene un resumen de las incautaciones, los casos de remesas sospechosas y detenidas, las desviaciones o intentos de desviación, y las actividades relacionadas con la fabricación ilícita de drogas.

4. Como se viene haciendo desde 2011, en el informe se profundiza en un tema en particular relacionado con los precursores. Este año se examina, en el capítulo IV, el tema de la proliferación de precursores “de diseño” no sometidos a fiscalización y las opciones que existen para hacerle frente a nivel internacional. En el informe se destacan recomendaciones y conclusiones puntuales para facilitar la adopción de medidas específicas por los Gobiernos a fin de prevenir la desviación².

5. En los anexos I a XI figuran estadísticas actualizadas e información práctica destinadas a las autoridades nacionales competentes. Los anexos no se incluyen en los ejemplares impresos de este informe, pero sí en el sitio web de la JIFE.

¹E/INCB/2017/4.

²En el sitio web de la JIFE (www.incb.org) puede consultarse una recopilación de las recomendaciones relativas a la fiscalización internacional de precursores formuladas por la Junta en años anteriores.

II. Medidas adoptadas por los Gobiernos y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

A. Alcance de la fiscalización

6. En diciembre de 2017, el Gobierno de la Argentina propuso que se incluyeran tres precursores de estimulantes de tipo anfetamínico en los Cuadros de la Convención de 1988. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 3, de la Convención de 1988, el Secretario General invitó a los Gobiernos a presentar sus observaciones sobre la propuesta. Se recibieron respuestas de 50 Gobiernos, aunque muchas de ellas contenían poca información. La Junta, no obstante, evaluó las tres sustancias químicas sobre la base de la información disponible. Comunicó sus conclusiones a la Comisión de Estupefacientes y recomendó la inclusión de la APAA y el 3,4-MDP-2-P-metilglicidato (el éster metílico del ácido 3,4-MDP-2-P-metilglicídico) en el Cuadro I de la Convención de 1988. La Junta recomendó además que no se incluyera el ácido yodhídrico en los Cuadros de la Convención. La Comisión someterá a votación en marzo de 2019 las recomendaciones formuladas por la Junta.

7. Durante el examen del 3,4-MDP-2-P-metilglicidato (la sustancia cuya fiscalización propone la Argentina), la Junta observó que la sal sódica del ácido 3,4-MDP-2-P-metilglicídico se había incautado, y se seguía incautando en grandes cantidades, incluso en laboratorios clandestinos. Habida cuenta de que las propiedades de la sal sódica son altamente equiparables en lo que respecta a la síntesis de la MDMA y sustancias conexas, la Junta consideró que la inclusión del 3,4-MDP-2-P-metilglicidato por sí solo podría ser insuficiente, ya que probablemente daría lugar a que se dejara de utilizar el éster metílico y aumentara el uso de la sal sódica, y posiblemente también de otras sales.

8. Por consiguiente, teniendo en cuenta que el alcance de las medidas de fiscalización aplicables a las sustancias del Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988 se amplía automáticamente a las sales de las sustancias enumeradas siempre que la existencia de dichas sales sea posible, la Junta consideró que la forma ácida, es decir, el ácido

3,4-MDP-2-P-metilglucídico, debía incluirse también en uno de los Cuadros de la Convención de 1988. Posteriormente, en agosto de 2018, la Junta envió una notificación complementaria al Secretario General para que pusiera en marcha oficialmente el procedimiento para incluir el ácido junto con sus sales³. Sobre la base de la información complementaria recibida de los Gobiernos, la JIFE también presentó su recomendación de que se sometiera a fiscalización internacional el ácido 3,4-MDP-2-P-metilglucídico, para que la Comisión la examinara en marzo de 2019.

9. Hasta la fecha, ninguna de las sustancias químicas en cuestión ha recibido una clave exclusiva del Sistema Armonizado. Teniendo en cuenta la duración del ciclo de la nomenclatura del Sistema Armonizado, **la JIFE alienta a los Gobiernos a que adopten, con carácter voluntario, códigos provisionales específicos basados en la nomenclatura del Sistema Armonizado**⁴.

B. Adhesión a la Convención de 1988

10. Al 1 de noviembre de 2018, 189 Estados habían ratificado la Convención de 1988, la habían aprobado o se habían adherido a ella, y la Unión Europea la había confirmado oficialmente (alcance de la competencia: artículo 12).

11. Desde el informe de la JIFE sobre precursores correspondiente a 2017, el Estado de Palestina⁵ depositó su notificación de adhesión a la Convención de 1988 el 29 de diciembre de 2017. Como resultado de ello, 90 días después de la fecha del depósito, el 29 de marzo de 2018, la Convención entró en vigor para el Estado de Palestina. Los siguientes ocho Estados (por región) todavía no son partes en la Convención de 1988:

África (tres Estados): Guinea Ecuatorial, Somalia y Sudán del Sur

Oceanía (cinco Estados): Islas Salomón, Kiribati, Palau, Papua Nueva Guinea y Tuvalu.

³La Junta también ha expresado su preocupación por el uso ilícito de ésteres diferentes del éster metílico notificado por el Gobierno de la Argentina y, de manera más general, por la proliferación de precursores no sometidos a fiscalización y “de diseño”, los problemas conexos y la necesidad de un debate más amplio de las políticas (véanse más detalles en el capítulo IV).

⁴Organización Mundial de Aduanas, *Harmonized Commodity Description and Coding System*, sexta edición (Bruselas, 2017).

⁵En su resolución 67/19, la Asamblea General otorgó al Estado de Palestina la condición de Estado observador no miembro en las Naciones Unidas.

C. Presentación de informes a la Junta con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de 1988

12. En virtud del artículo 12, párrafo 12, de la Convención de 1988, las partes deberán presentar anualmente a la JIFE información sobre las cantidades incautadas de sustancias que figuran en los Cuadros I y II de la Convención y, cuando se conozca, el origen de dichas sustancias. Las partes también deben presentar información sobre toda sustancia que no figure en el Cuadro I o el Cuadro II y de la que se sepa que se emplea en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas, así como sobre los métodos de desviación y de fabricación ilícita.

13. A fin de ayudar a los Gobiernos a proporcionar esos datos, la Junta envía a todos los Gobiernos un cuestionario anual (conocido como formulario D)⁶. El plazo de presentación del cuestionario de 2017 expiraba el 30 de junio de 2018, aunque la JIFE siguió animando a que se entregara en una fecha anterior (30 de abril) con el fin de asegurarse de que hubiera tiempo suficiente para cualquier aclaración que fuera necesaria sobre la información recibida.

14. Al 1 de noviembre de 2018, un total de 120 Estados partes habían presentado el formulario D correspondiente a 2017, frente a 84 al 30 de junio de 2018. Si bien la tasa de presentación de informes al 30 de junio fue la más elevada de los cinco últimos años, la tasa al final del ciclo de presentación de informes estuvo entre las más bajas de los últimos años. Sesenta y seis Estados partes en la Convención de 1988 no presentaron el formulario D correspondiente a 2017⁷. Dos de ellos (el Gabón y las Islas Marshall) no han presentado nunca el formulario D y 32 no lo han hecho en los últimos cinco años (véase el cuadro). En el anexo II se incluye información detallada sobre la presentación del formulario D por todos los Gobiernos.

15. La JIFE acoge con beneplácito el hecho de que, de los Estados partes que no habían presentado el formulario D durante más de un año consecutivo, Belice, Botswana y Qatar volvieron a presentarlo. Cuatro Estados partes presentaron el formulario D correspondiente al anterior ciclo de presentación de informes (año civil 2016). La JIFE sigue preocupada por el número de formularios incompletos o totalmente en blanco que recibe, por el hecho de que algunas autoridades (a menudo las autoridades

⁶La última versión del formulario D está disponible en el sitio web de la JIFE en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

⁷San Marino y la Santa Sede no presentaron el formulario D por separado, dado que sus datos se incluyen en el informe de Italia. Del mismo modo, los datos de Liechtenstein figuran en el informe de Suiza.

reguladoras) afirmen que no reciben información sobre incautaciones por parte de sus homólogos encargados de hacer cumplir la ley, y por la incapacidad de los Gobiernos para determinar si se efectuaron o no incautaciones, situación que sigue afectando al análisis que hace la Junta de las características y tendencias regionales y mundiales de los precursores.

Cuadro. Estados partes que no han presentado información de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 12, de la Convención de 1988, 2017

Antigua y Barbuda ^a	Liberia ^a
Bahamas ^a	Libia ^a
Barbados	Madagascar
Burkina Faso ^a	Malawi ^a
Burundi	Malí
Camboya	Mauricio ^a
Camerún	Mauritania
Chad	Micronesia (Estados Federados de)
China	Mozambique
Comoras ^a	Namibia
Congo ^a	Nauru ^a
Côte d'Ivoire	Níger ^a
Cuba ^a	Niue ^a
Djibouti ^a	Perú
Dominica	República Centroafricana ^a
Eritrea ^a	Rwanda
Eswatini ^a	Saint Kitts y Nevis ^a
Etiopía	Samoa ^a
Ex República Yugoslava de Macedonia ^a	San Vicente y las Granadinas
Fiji	Santo Tomé y Príncipe ^a
Gabón ^b	Senegal
Gambia	Seychelles
Granada ^a	Sierra Leona ^a
Guinea ^a	Suriname ^a
Guinea-Bissau ^a	Timor-Leste
Guyana	Togo ^a
Haití	Tonga ^a
Iraq	Turkmenistán
Islas Cook ^a	Uganda
Islas Marshall ^b	Vanuatu ^a
Kirguistán	Viet Nam
Kuwait	Yemen ^a
Lesotho ^a	Zambia

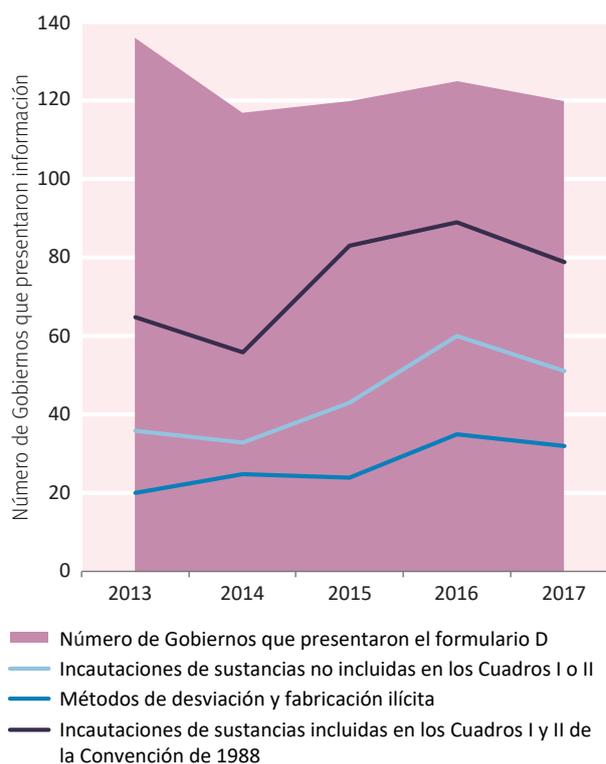
Nota: Véase también el anexo II.

^aGobierno que no presentó el formulario D ningún año durante el período 2013–2017.

^bGobierno que nunca ha presentado el formulario D.

16. En 2017, 79 Estados partes comunicaron incautaciones de sustancias incluidas en el Cuadro I o el Cuadro II de la Convención de 1988 (véase la figura I y véanse más detalles en el anexo III). La JIFE lamenta que, al igual que en años anteriores, solo un pequeño número de esos Gobiernos completaran sus informes con la información adicional requerida sobre las incautaciones de sustancias no incluidas en los Cuadros I o II (51 Gobiernos, o el 43 % de los 120 Estados partes que presentaron informes) y sobre los métodos de desviación y de fabricación ilícita (32 Gobiernos, o el 27 %). Así pues, la Junta insta a todos los Gobiernos que hayan realizado incautaciones a que reúnan y transmitan esa información adicional, que es fundamental para determinar las nuevas tendencias del tráfico de precursores y la debilidad subyacente de las medidas de control. Ese conocimiento, a su vez, es fundamental para prevenir desviaciones futuras en todo el mundo.

Figura I. Grado de cumplimentación del formulario D por los Estados partes en la Convención de 1988, 2013-2017



17. En el formulario D correspondiente a 2017, 14 Gobiernos informaron de más de 200 remesas detenidas, relativas a 15 sustancias químicas incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II. China comunicó que había detenido 171 remesas, por un total de 67.500 t de precursores⁸. Según la información recibida por la JIFE, la mayoría de

⁸China, Comisión Nacional de Fiscalización de Estupefacientes, *Annual Report on Drug Control in China 2018* (Beijing, 2018), pág. 28.

las remesas fueron interceptadas por razones administrativas. Los envíos interceptados que resultaron ser intentos reales de desviación se examinan en los párrafos pertinentes del capítulo III. **La JIFE alienta a los Gobiernos a que se aseguren de que la investigación de los intentos frustrados de desviación reciba la misma atención que se prestaría a una incautación de la misma sustancia, por cuanto esos casos proporcionan valiosa información que, si se comparte a escala internacional, podría servir para prevenir desviaciones en otros lugares.**

D. Legislación y medidas de fiscalización

18. La base para vigilar de forma eficaz los movimientos de precursores, tanto en el comercio internacional como en la distribución interna, es establecer y reforzar medidas nacionales de fiscalización adecuadas. Durante el período sobre el que se informa, se han señalado a la atención de la JIFE los cambios en las medidas de fiscalización que se exponen a continuación.

19. En diciembre de 2017, el Gobierno de la República Unida de Tanzania modificó la legislación que ampliaba las atribuciones de la Autoridad de Fiscalización y Lucha contra las Drogas al tráfico de drogas, incluidos los delitos relacionados con la desviación y la posesión ilícita de precursores.

20. China fiscalizó cinco precursores en 2017, a saber, la NPP y la ANPP, el bromo, la 1-fenil-1-propanona y la cloroefedrina. Los controles entraron en vigor el 1 de febrero de 2018. Además, China emitió una circular titulada “Fortalecimiento de la gestión de las botellas de hidrógeno y prevención estricta de su desviación hacia canales de fabricación de drogas”.

21. La Federación de Rusia, en el Decreto núm. 334 de 29 de marzo de 2018, que entró en vigor el 27 de septiembre de 2018, introdujo varias modificaciones en sus catálogos de precursores fiscalizados. Concretamente, el difenilacetoni-trilo, un precursor de la metadona, se transfirió del cuadro III al cuadro II del catálogo IV; la NPP y la ANPP y algunos otros precursores del fentanilo y análogos del fentanilo se añadieron al cuadro I del catálogo IV; y se eliminaron los umbrales del 1-fenil-2-nitropropeno, un preprecursor de la anfetamina y la P-2-P.

22. El 19 de junio de 2018, el Parlamento de Botswana promulgó la ley contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 2018, que, entre otras cosas, proporciona la base jurídica para el establecimiento de un organismo encargado de hacer cumplir las leyes sobre

drogas y armoniza la legislación nacional con la Convención de 1988. La ley entró en vigor el 29 de junio de 2018.

23. A partir del 13 de agosto de 2018, la Argentina sometió a fiscalización o vigilancia nacional una serie de precursores, entre ellos la NPP y la ANPP; los precursores y reactivos de la metanfetamina, a saber, los ésteres del ácido fenilacético, la APAA, la cloroefedrina, la cloroseudoeferdrina, el fósforo rojo y el nitrometano; la ergocristina, un posible precursor de la dietilamida del ácido lisérgico (LSD); y el 3,4-MDP-2-P-metilglicidato, preprecursor de la MDMA. Todos se incluyeron en la lista I. La Argentina reclasificó el tolueno y el ácido yodhídrico como sustancias de la lista I y puso bajo vigilancia el bicarbonato de sodio, el cianuro de potasio y el cianuro de sodio.

24. Algunos países informaron a la Junta de las modificaciones realizadas en sus legislaciones nacionales relativas a otras sustancias químicas añadidas recientemente al Cuadro I de la Convención de 1988, a saber, la ANPP y la NPP, cuya inclusión se hizo efectiva el 18 de octubre de 2017, y el APAAN, cuya inclusión se hizo efectiva el 9 de octubre de 2014. En muchos casos, contrariamente a lo dispuesto en la Convención, las modificaciones en cuestión se realizaron bastante después de las fechas efectivas⁹. Al 1 de noviembre de 2018, en la medida en que la Junta tiene conocimiento de ello, la NPP y la ANPP están sometidas a fiscalización nacional en unos 60 países, más de un año después de que entraran en vigor los controles internacionales. **Por consiguiente, la Junta insta a todos los Gobiernos que aún no lo hayan hecho a establecer los controles obligatorios, y a informarla de ello en consecuencia.**

25. De conformidad con la resolución 1992/29 del Consejo Económico y Social, la información sobre los sistemas de autorización que aplican los Gobiernos a la importación y la exportación de las sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988, así como las medidas de fiscalización aplicadas a otras sustancias químicas sujetas a fiscalización nacional, forma parte de la información sobre la fiscalización de precursores que publica la Junta en su sitio web seguro, al que pueden acceder las autoridades nacionales competentes. A fin de asegurar que el conjunto de informaciones de la JIFE sobre la fiscalización de precursores está actualizado en todo momento, **la JIFE alienta a todos los Gobiernos a que la informen regularmente de los cambios pertinentes en su legislación nacional sobre precursores.**

⁹De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 6, de la Convención de 1988, la decisión de incluir un producto químico en los Cuadros de la Convención surte pleno efecto respecto de cada una de las partes 180 días después de la fecha de la notificación por el Secretario General.

26. Durante el período sobre el que se informa, la JIFE recibió varias solicitudes de aclaración del alcance de la fiscalización de los Cuadros de la Convención de 1988. Estas solicitudes hacían referencia a *a)* mezclas que contienen sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de esa Convención y *b)* variantes isotópicas de sustancias incluidas en esos Cuadros. En lo referente al control de mezclas, la Junta desea reiterar la opinión que expresó en su informe sobre precursores correspondiente a 2004¹⁰, a saber, que las medidas de fiscalización de las sustancias incluidas en los Cuadros de la Convención de 1988 deben aplicarse también directamente a los siguientes tipos de mezclas:

a) combinaciones que contienen ingredientes adicionales (no fiscalizados) exclusivamente como aditivos, por ejemplo, como conservantes, antioxidantes o estabilizantes;

b) disoluciones simples de sustancias fiscalizadas bajo la forma de disoluciones;

c) combinaciones diseñadas expresamente para eludir las medidas de fiscalización existentes.

27. En consecuencia, se alienta a los Gobiernos a que, cuando proceda, apliquen los controles pertinentes para impedir que los traficantes hagan uso de mezclas que contengan sustancias incluidas en los Cuadros de la Convención de 1988 para la fabricación ilícita de drogas.

28. En lo que respecta a las variantes isotópicas de precursores sometidos a fiscalización internacional, la JIFE desea recordar los aspectos que se tienen en cuenta en el caso de los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas, en que el alcance de la fiscalización se extiende a todas las variantes isotópicas¹¹, principalmente porque no existen sustancias isotópicamente puras. Además, no hay pruebas de que las variantes isotópicas de un mismo estupefaciente o sustancia sicotrópica tengan propiedades biológicas diferentes y, por lo tanto, no hay pruebas de que existan diferencias en sus efectos sobre la salud pública.

29. En vista de lo anterior, y dado que se fabrican variantes isotópicas de drogas a partir de las variantes isotópicas correspondientes de sus precursores, las mismas consideraciones se aplican a los precursores, en particular a aquellos que, en el proceso de fabricación, se incorporan, en su totalidad o en parte, en la molécula de un estupefaciente o de una sustancia sicotrópica. No obstante, a la hora de abordar la cuestión desde un punto de vista práctico, se alienta a los Gobiernos a que consideren los aspectos económicos, en particular si es económicamente viable fabricar ilícitamente

drogas a partir de variantes isotópicas de los precursores que difieren del compuesto normal. Esas consideraciones se aplican, en particular, a los disolventes.

Medidas adoptadas por los Estados Miembros para aplicar la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas

30. En el informe sobre las medidas adoptadas por los Estados Miembros para aplicar la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas¹², entre el 97 % y el 100 % de todos los Estados Miembros que respondieron informaron de que participaban activamente en la fiscalización de precursores, la tasa más alta de cualquier actividad de reducción de la oferta.

31. Lo anterior comprende medidas como la preparación de listas de las empresas nacionales autorizadas para fabricar, distribuir y vender precursores; la adopción de nuevas medidas en colaboración con las industrias pertinentes (por ejemplo, la difusión de las listas de sustancias sometidas a fiscalización a las empresas, el establecimiento de un código de conducta y la elaboración de directrices para los operadores, y la promulgación de una legislación que exija a las empresas informar de las transacciones con sustancias sometidas a fiscalización); e investigaciones posteriores a las incautaciones para rastrear el origen y realizar operaciones de entrega vigilada de precursores.

32. Entretanto, la proporción de Estados Miembros que informaron de que la cooperación internacional existente en el ámbito de la fiscalización de precursores satisfacía sus necesidades aumentó a lo largo de los ciclos de presentación de informes, del 85 % al 93 %. Los informes de los Gobiernos destacaron específicamente la utilización del sistema PEN Online, que el 98 % de los Estados Miembros informantes indicaron que utilizaban en 2016, frente al 86 % en el período 2010-2011. Entre el 45 % y el 50 % de los Estados Miembros que respondieron informaron de que habían adoptado medidas para combatir el uso de sustancias químicas sustitutivas durante los cuatro ciclos. No obstante, esas medidas consistieron principalmente en someter nuevas sustancias a fiscalización nacional.

¹⁰ Véase E/INCB/2004/4, párrs. 45 y 46.

¹¹ *Diccionario multilingüe de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta M.06.XI.16), págs. xviii y xvix.

¹² E/CN.7/2018/6.

E. Presentación de datos sobre comercio lícito y sobre usos y necesidades legítimos de precursores

33. De conformidad con la resolución 1995/20 del Consejo Económico y Social, la JIFE solicita a los Gobiernos que voluntariamente faciliten datos sobre su comercio lícito y sobre los usos y necesidades legítimos de las sustancias incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988. Esos datos mejoran en gran medida la capacidad de la JIFE y de los Gobiernos para vigilar el comercio ordinario, comprender sus patrones subyacentes, identificar actividades sospechosas y prevenir la desviación.

34. Al 1 de noviembre de 2018, los Gobiernos de 115 Estados partes habían facilitado datos sobre el movimiento lícito de las sustancias incluidas en el Cuadro I o el Cuadro II de la Convención de 1988 y 109 Gobiernos habían aportado datos sobre los usos lícitos y las necesidades de una o más de esas sustancias (véase el anexo IV). **La JIFE desea expresar su reconocimiento a todos los Gobiernos que presentaron el formulario D y proporcionaron además datos sobre el movimiento lícito de las sustancias incluidas en el Cuadro I o el Cuadro II de la Convención de 1988.**

F. Necesidades legítimas anuales de importación de precursores de estimulantes de tipo anfetamínico

35. En su resolución 49/3, la Comisión de Estupefacientes pidió a los Estados Miembros que proporcionaran a la JIFE las previsiones anuales de sus necesidades legítimas de 3,4-MDP-2-P, pseudoefedrina, efedrina y P-2-P y, en la medida de lo posible, las necesidades previstas de importación de preparados con esas sustancias.

36. Las previsiones anuales de las necesidades legítimas de esas sustancias, comunicadas por los Gobiernos y publicadas por la Junta, pueden consultarse en el anexo V del presente informe. En el sitio web de la Junta se realizan actualizaciones periódicas de las necesidades legítimas anuales. Al 1 de noviembre de 2018, 166 Gobiernos habían proporcionado al menos una estimación.

37. La JIFE y los países exportadores utilizan esas estimaciones para poner en contexto la cuantía de las remesas propuestas de esas sustancias. A menudo, las previsiones de las necesidades legítimas anuales son el primer punto de referencia tangible (y en ocasiones el único) para determinar la legitimidad de una propuesta de importación.

38. En informes anteriores, la JIFE había pedido a los Gobiernos que velaran por que las previsiones de las necesidades legítimas anuales reflejaran siempre las condiciones más recientes del mercado. En el formulario D correspondiente a 2017, más de 80 Gobiernos confirmaron de nuevo sus previsiones o las actualizaron. Sin embargo, muchos Gobiernos de todo el mundo no lo han hecho, algunos desde hace varios años. **Por lo tanto, la JIFE vuelve a invitar a los Gobiernos a que evalúen sus necesidades legítimas anuales de determinados precursores, revisen sus necesidades publicadas en el sitio web de la Junta e informen a la Junta de los cambios pertinentes. Esos cambios pueden comunicarse a la Junta a lo largo del año.**

39. La JIFE observa con preocupación que sigue habiendo países que nunca han comunicado las previsiones de sus necesidades legítimas anuales, pese a que los países exportadores han venido notificando los envíos a través del sistema PEN Online, a veces de cantidades considerables. Los países en que esta discrepancia es evidente son Burundi, el Congo, la ex República Yugoslava de Macedonia y Kuwait.

40. La Junta ha pedido periódicamente a los Gobiernos que le comuniquen las metodologías que han encontrado útiles para preparar las previsiones de sus necesidades legítimas de precursores. En 2017, en Nigeria, la Agencia Nacional de Administración y Control de Alimentos y Medicamentos publicó directrices nacionales sobre la previsión en materia de sustancias sicotrópicas y precursores. En ellas se esbozan las medidas y los procesos que deben seguir todos los interesados nacionales a fin de asegurar una evaluación realista de las necesidades de sustancias sicotrópicas.

41. La JIFE está aclarando las significativas propuestas de revisión de las previsiones que han presentado las autoridades de diversos países, en particular en lo que respecta a la efedrina y la pseudoefedrina y sus preparados. Los países en cuestión son el Afganistán, la India, Italia, Sudáfrica y Tailandia.

42. Las previsiones relativamente elevadas o altamente fluctuantes de las necesidades legítimas anuales de importación de efedrina y pseudoefedrina de algunos países de Asia occidental siguen siendo un motivo de preocupación. En el formulario D correspondiente a 2017, varios países presentaron nuevos aumentos en sus previsiones o revirtieron disminuciones anteriores. Esos países fueron: Afganistán, Irán (República Islámica del), Jordania y Turquía. En cuanto a Jordania, existe la preocupación de las exportaciones a la región del Kurdistán iraquí (véase el párrafo 74). Las previsiones presentadas por el Afganistán,

en particular las relativas a materias primas de pseudoefedrina, deben considerarse en el contexto de una industria farmacéutica limitada, así como de diversos informes relativos a laboratorios ilícitos de metanfetamina en ese país. En la República Islámica del Irán, tanto las necesidades legítimas anuales de importación de pseudoefedrina como las importaciones reales disminuyeron considerablemente durante el período 2013-2015, aunque se han observado indicios de nuevos aumentos en los últimos años. **La JIFE observa que la estimación precisa de las necesidades nacionales y las necesidades de importación conexas siguen siendo factores clave para impedir la desviación. La JIFE alienta a las autoridades competentes de los países exportadores a que utilicen las estimaciones publicadas de las necesidades legítimas anuales de los países importadores y suspendan las exportaciones hasta que se hayan disipado las dudas iniciales acerca de su legitimidad o se hayan eliminado las discrepancias reales.**

43. Las necesidades legítimas anuales de la República Árabe Siria no se han revisado desde 2007. Con respecto a la pseudoefedrina siguen siendo las 50 t que se presentaron inicialmente. Sin embargo, el Gobierno ha prorrogado la moratoria relativa a la aprobación de las importaciones de pseudoefedrina por tercera vez, hasta el final de 2018¹³. Al igual que en el pasado, la JIFE ha difundido información sobre la moratoria a las autoridades nacionales competentes en todo el mundo. En la figura II se muestran las importaciones de pseudoefedrina comunicadas por las autoridades en el formulario D.

Figura II. Importaciones de pseudoefedrina comunicadas en el formulario D por la República Árabe Siria, 2012-2017



¹³E/INCB/2015/4, párr. 71, E/INCB/2016/4, párr. 30 y E/INCB/2017/4, párr. 54.

44. El Yemen es otro de los países en relación con los cuales la JIFE ha observado un aumento de las remesas de pseudoefedrina propuestas y notificadas a través del sistema PEN Online desde 2015 (véase la figura III). La JIFE ha alentado a las autoridades de los países exportadores a ser más vigilantes respecto a las remesas de pseudoefedrina al Yemen, dentro de los límites de su responsabilidad, y a velar por que el suministro de pseudoefedrina siga siendo adecuado, y evitar al mismo tiempo su desviación hacia canales ilícitos. La previsión de las necesidades legítimas anuales de importación de pseudoefedrina del Yemen, que se han mantenido sin cambios desde 2013, asciende a 5 t, entre ellas 2 t en forma de preparados farmacéuticos.

Figura III. Importaciones de pseudoefedrina al Yemen notificadas por los países exportadores a través del sistema PEN Online, 2014-2018



^aLos diez primeros meses de 2018.

G. Notificaciones previas a la exportación y utilización del Sistema Electrónico de Intercambio de Notificaciones Previa a la Exportación

45. Una de las medidas más eficaces para verificar la legitimidad de las transacciones y detectar y prevenir desviaciones sigue siendo el intercambio de información en tiempo real entre los Gobiernos de los países y territorios exportadores y los importadores sobre las remesas individuales de precursores previstas. En ese sentido, el sistema de fiscalización internacional de precursores ofrece a los países dos instrumentos complementarios: la invocación del artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención de 1988, que obliga a los países exportadores a enviar notificaciones

previas a la exportación, y la inscripción en el sistema PEN Online de la Junta para intercambiar notificaciones previas a la exportación en línea y en tiempo real. Al recibir las notificaciones previas a la exportación, los países importadores pueden verificar la legitimidad de cada transacción y detectar las remesas sospechosas.

1. Notificaciones previas a la exportación

46. El número de Gobiernos que han invocado el artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención de 1988 sigue aumentando, aunque lentamente. Desde el informe de la Junta sobre precursores correspondiente a 2017, Bhután ha solicitado notificaciones previas a la exportación de todas las sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988, lo cual aumenta hasta 113 el número de Gobiernos que han hecho uso de esa disposición (véase el anexo VI). Sin embargo, como se señaló en informes anteriores, en algunas regiones, en particular en África y Oceanía, en la mayoría de los países se deja a la discreción de las autoridades de los países y territorios exportadores enviar información de las remesas previstas de precursores fiscalizados (véase la figura IV). **La Junta alienta a todos los Gobiernos a invocar su derecho a recibir notificaciones de todas las exportaciones de precursores con destino a su territorio y, en particular, insta a los Gobiernos que experimentan dificultades para vigilar las importaciones de las sustancias químicas sometidas a fiscalización a solicitar oficialmente esas notificaciones.**

2. Sistema Electrónico de Intercambio de Notificaciones Previas a la Exportación

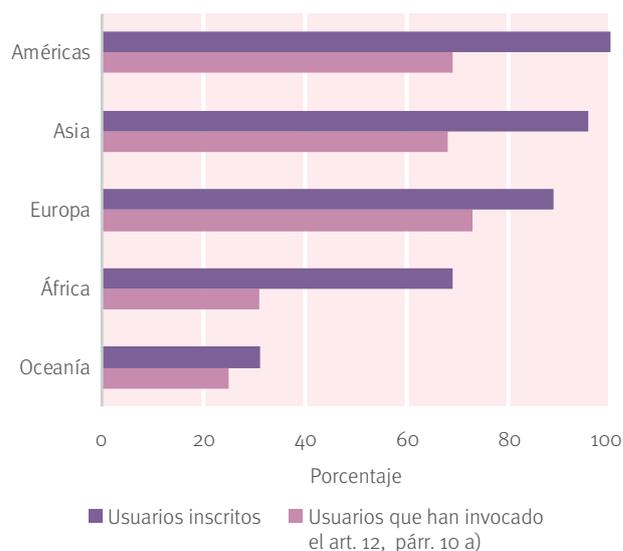
47. Se alienta a los Gobiernos a que se inscriban en el sistema PEN Online, el mecanismo automatizado electrónico de intercambio de notificaciones previas a la exportación de la Junta. Al inscribirse, los Gobiernos se aseguran de que reciben información en tiempo real sobre todas las remesas previstas de sustancias químicas que tengan como destino su territorio, antes de que dichas remesas salgan del país exportador.

48. Puesto que el sistema PEN Online permite el análisis inmediato de datos comerciales y la comunicación de seguimiento directa entre las autoridades, se ha afianzado como sistema mundial único para vigilar el comercio internacional legítimo de precursores fiscalizados. En la actualidad, 162 países y territorios exportadores e importadores están autorizados a acceder al sistema PEN Online. Esta cifra incluye a Botswana, el Camerún, la República

Democrática del Congo, Somalia y el Togo, países que están inscritos desde el 1 de noviembre de 2017. **La Junta exhorta a los 35 Gobiernos que quedan a que se inscriban sin demora¹⁴. La JIFE recuerda una vez más a los Gobiernos que el hecho de inscribirse como usuarios del sistema PEN Online no implica la invocación automática del artículo 12, párrafo 10 a), ni viceversa. Asimismo, recuerda a los Gobiernos importadores que las autoridades exportadoras no tienen la obligación de enviar notificaciones previas a la exportación, a menos que la parte importadora haya pedido oficialmente que lo hagan.**

49. En África y Oceanía, algunos países han invocado el artículo 12, párrafo 10 a), y algunos están inscritos como usuarios del sistema PEN Online. Mientras que en Europa, Asia y América entre el 89 % y el 100 % de los países están inscritos, en África esa cifra es de solo el 69 % y en Oceanía, del 31 % (véase la figura IV).

Figura IV. Gobiernos inscritos como usuarios del sistema PEN Online que han invocado el artículo 12, párrafo 10 a), de la Convención de 1988, por región, al 1 de noviembre de 2018



50. Desde la fecha límite para la presentación de datos para el informe de la Junta sobre precursores correspondiente a 2017 se han presentado más de 35.000 notificaciones previas a la exportación utilizando el sistema PEN Online. No obstante, la vigilancia de las transacciones internacionales no puede utilizarse como medio para prevenir la desviación, a

¹⁴Esos países son: Angola, Antigua y Barbuda, Comoras, Djibouti, Dominica, Eswatini, ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Gabón, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Kiribati, Lesotho, Liberia, Malawi, Mauritania, Mónaco, Mongolia, Mozambique, Nauru, Níger, Palau, Papua Nueva Guinea, República Democrática del Congo, República Popular Democrática de Corea, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, Tonga, Turkmenistán, Tuvalu y Vanuatu.

menos que los países importadores respondan a esas notificaciones y cualquier información que aporten sea tenida en cuenta por los países exportadores.

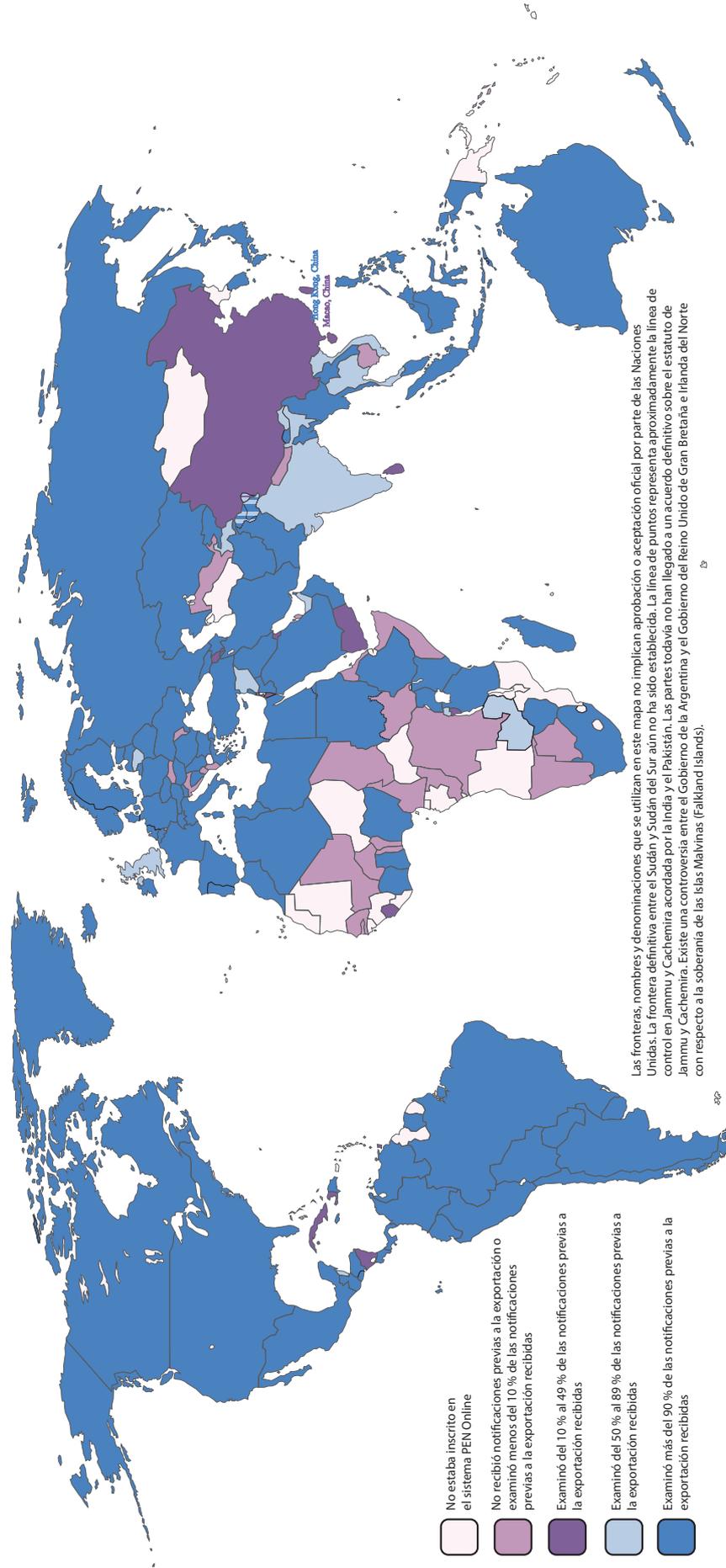
51. Concretamente, tan pronto como reciba una notificación previa a la exportación, la autoridad del país importador debería estudiar si la transacción es legítima. Si la autoridad importadora se opone a la propuesta de importación debería notificarlo inmediatamente al país exportador, o al menos dentro del plazo fijado por la autoridad del país exportador, a fin de no dificultar o retrasar el comercio legítimo. Una respuesta oportuna permite frenar una remesa no deseada antes de que se exporte y emprender una investigación u organizar una entrega vigilada.

52. En los últimos años, un promedio de alrededor del 6 % de las exportaciones propuestas recibieron objeciones de las autoridades de los países importadores. Al igual que antes, muchas de esas objeciones se plantearon por razones administrativas. A menudo no queda claro si las remesas propuestas con respecto a las cuales se presentan objeciones son entregadas posteriormente o no. A fin de evitar objeciones administrativas y demoras innecesarias en los envíos, **la JIFE reitera su recomendación de**

compartir todos los detalles disponibles sobre cada una de las remesas previstas, incluidos los números de autorización, en las secciones pertinentes del formulario en línea de notificación previa a la exportación en el sistema PEN Online.

53. En el sistema PEN Online es fundamental que las notificaciones se presenten a tiempo y que se les dé respuesta. La JIFE se felicita del número de Gobiernos inscritos que examinan las notificaciones previas a la exportación que reciben a través del sistema. No obstante, hay espacio para mejorar en ese sentido, especialmente en determinadas regiones (véase el mapa 1). **La Junta insta a los Gobiernos importadores que se han inscrito en el sistema PEN Online a que hagan un uso activo del sistema cada vez que se realice una transacción en la que intervengan precursores y a que respondan a la autoridad exportadora de manera oportuna. De necesitarse más tiempo para la verificación de una transacción concreta, la autoridad competente del país importador debe informar al país exportador a través de la herramienta de conversación del sistema y pedirle que retrase la expedición de la remesa a la espera del resultado.**

Mapa 1. Uso activo del sistema PEN Online, por porcentaje de notificaciones previas a la exportación examinadas, 2017



54. Los preparados farmacéuticos que contienen efedrina o pseudoefedrina siguen siendo un motivo de preocupación. Dicho esto, un número cada vez mayor de Gobiernos envían voluntariamente notificaciones previas a la exportación de esos preparados a los países importadores. La JIFE y la Comisión de Estupeficientes recomiendan tratar esos preparados de la misma manera que los precursores que contienen¹⁵. En el período 2016- 2018, las notificaciones previas a la exportación de preparados farmacéuticos representaron el 65 % de las operaciones de comercio internacional con efedrina y pseudoefedrina (véase también el párrafo 73). Al mismo tiempo, las importaciones de preparados farmacéuticos siguen superando las necesidades reales en algunos países y regiones. Los preparados en cuestión, incluidos los que se desvían internamente, siguen siendo una fuente de la efedrina que se utiliza en la fabricación ilícita de drogas. En ausencia de una reglamentación nacional clara, a veces las autoridades nacionales competentes tienen dificultades para oponerse a las exportaciones, aun cuando esas exportaciones son sospechosas.

H. Actividades y logros relativos a la fiscalización internacional de precursores

1. Proyecto Prisma y Proyecto Cohesión

55. El Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión, dirigidos por el Grupo de Tareas sobre Precursores de la JIFE, siguieron sirviendo de marco para la cooperación internacional en las cuestiones relacionadas con el tráfico de sustancias químicas utilizadas en la fabricación ilícita de drogas, concretamente de drogas sintéticas (Proyecto Prisma) y de heroína y cocaína (Proyecto Cohesión). El éxito de la cooperación en el plano operacional en el marco de esos dos proyectos depende fundamentalmente de la comunicación rápida y directa entre las autoridades interesadas. **Por lo tanto, la JIFE alienta a todos los Gobiernos a que examinen las listas de contactos disponibles en el sitio web seguro y se cercioren de que los detalles de sus coordinadores del Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión están al día. La JIFE también alienta a los Gobiernos a que participen activamente en las actividades que se realizan en el marco de los dos proyectos y a que aporten observaciones y respuestas oportunas a las preguntas de la Junta y de otros participantes en el proyecto**¹⁶.

¹⁵Véanse, por ejemplo, E/INCB/2016/4, párr. 72, y la resolución 54/8 de la Comisión de Estupeficientes.

¹⁶Se puede encontrar un resumen de las medidas mínimas de cooperación internacional en el marco del Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión en el informe sobre precursores de la JIFE correspondiente a 2015 (E/INCB/2015/4), recuadro 2 (pág. 9).

56. Durante el período que abarca el informe, el Grupo de Tareas sobre Precursores de la JIFE coordinó una encuesta sobre el equipo especializado que se utiliza en la fabricación ilícita de drogas sintéticas. La encuesta se realizó en abril y mayo de 2018 entre todos los coordinadores del Proyecto Prisma, el Proyecto Cohesión y el Proyecto Ion. El objetivo era obtener información reciente sobre lo siguiente: *a)* los tipos de equipo encontrados con más frecuencia en la fabricación ilícita, incluida la fabricación de comprimidos, drogas sintéticas, precursores y nuevas sustancias psicoactivas; y *b)* la base legislativa de las medidas adoptadas por las autoridades en relación con los equipos, tanto dentro de los países como entre ellos, y el alcance de esas medidas. El estudio tenía por objeto servir de base para enfoques y medidas mundiales contra el suministro ilícito de equipos, como operaciones dirigidas y limitadas en el tiempo y otras actividades mundiales de colaboración para impedir que los materiales y equipos esenciales lleguen a los laboratorios ilícitos y rastrear sus orígenes a fin de prevenir futuros suministros procedentes de esas fuentes. Se recibieron 40 respuestas que aportaron información sobre el número y los tipos de incidentes relacionados con equipos en un gran número de países.

57. Otro objetivo de la encuesta sobre equipo especializado era estudiar la cuestión de si el artículo 13 de la Convención de 1988 podría utilizarse como un instrumento complementario para interrumpir el suministro ilícito de drogas. El artículo 13 dispone que los Gobiernos 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 estupeficientes y sustancias sicotrópicas y cooperarán a este fin. Habida cuenta de que las operaciones de procesamiento al por menor, por ejemplo la fabricación de comprimidos, suelen realizarse más cerca de los mercados consumidores, lejos de los países y regiones donde se han sintetizado ilícitamente las drogas, la investigación de los incidentes relacionados con equipos podría convertirse en un instrumento complementario para interrumpir el suministro ilícito de drogas.

58. En abril de 2018, en el marco del Proyecto Cohesión, la JIFE convocó una reunión privada operacional sobre los casos de tráfico de anhídrido acético. Asistieron a la reunión oficiales investigadores del Afganistán, los Emiratos Árabes Unidos, el Pakistán, Polonia y la República Unida de Tanzania, así como representantes del Consejo de Cooperación del Golfo y la UNODC. Los participantes señalaron los rasgos comunes entre varios casos de África, el Oriente Medio y Asia. Se seguían encontrando *modus operandi* similares, lo que indicaba que las organizaciones delictivas detrás de esos casos seguían activas y tratando de asegurar el suministro de anhídrido acético.

La reunión confirmó deficiencias previamente detectadas en los sistemas nacionales de fiscalización de precursores y problemas en la cooperación operacional que seguían impidiendo la investigación y persecución más amplias posible de las actividades delictivas (véase el recuadro 4)¹⁷.

59. Los coordinadores del Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión recibieron el segundo estudio mundial sobre opioides sintéticos ilícitos y sus precursores, cuyo objetivo era recopilar información actualizada sobre las fuentes y los *modus operandi* utilizados por los traficantes para obtener fentanilo y análogos del fentanilo, otras nuevas sustancias psicoactivas de tipo opiáceo y precursores de todos ellos de fabricación ilícita. El estudio fue llevado a cabo conjuntamente por el Grupo de Tareas sobre Precursores de la JIFE y el Grupo de Tareas sobre las Nuevas Sustancias Psicoactivas de la JIFE.

60. El PICS siguió sirviendo de soporte para la comunicación permanente entre los coordinadores de los dos proyectos (véanse los párrs. 62 a 64). Además, al igual que en el pasado, se enviaban a los coordinadores alertas especiales acerca de envíos sospechosos, desviaciones e intentos de desviación, nuevos precursores y otras tendencias importantes del tráfico de precursores. Durante el período sobre el que se informa, se emitieron ocho alertas.

61. El Grupo de Tareas sobre Precursores de la JIFE se reunió dos veces en 2018, una en marzo y otra en octubre, para examinar los avances y planificar las actividades futuras. También organizó un acto paralelo durante el 61^{er} período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en el que algunos miembros del Grupo de Tareas presentaron ponencias sobre enfoques flexibles de la fiscalización de los precursores de drogas. Las ponencias versaron sobre la llamada cláusula “escoba” en vigor en la Unión Europea, la cooperación voluntaria con la industria en Alemania, la experiencia de los Estados Unidos de América con las medidas regulatorias para reducir la carga administrativa (por ejemplo, el uso de umbrales y la práctica de excluir operaciones), y las medidas para ocuparse de los precursores no fiscalizados en China.

2. Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores

62. El PICS sigue proporcionando a los usuarios inscritos una plataforma para el intercambio de información en tiempo real sobre los incidentes relacionados con las sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988 y con sustancias no sometidas a fiscalización

internacional. Los incidentes pueden ser incautaciones, la detención de remesas en tránsito o el desmantelamiento de laboratorios ilícitos, entre otros. Un número cada vez mayor de usuarios incluyen en los campos de texto libre del sistema detalles sobre los *modus operandi* y otras informaciones pertinentes desde el punto de vista operacional. La JIFE siguió actuando como moderadora y facilitadora, estableciendo contacto directo entre las autoridades competentes para que intercambiaran información sobre incidentes concretos y, cuando se disponía de información suficiente, señalándoles posibles vínculos entre incidentes que parecían casos aislados. Como resultado de ello, el PICS ha proporcionado pistas a las autoridades nacionales que les han permitido emprender investigaciones de rastreo y, en varias ocasiones, realizar nuevas incautaciones o prevenir intentos de desviación gracias a la comunicación oportuna de información detallada sobre incidentes relacionados con precursores.

63. Al 1 de noviembre de 2018, se habían inscrito en el PICS usuarios de 109 países y territorios, que representaban a casi 250 organismos¹⁸. Desde su creación en 2012, a través del PICS se han comunicado más de 2.300 incidentes. Esos incidentes afectaron a más de 30 países y territorios cada año.

64. Como plataforma para el intercambio mundial de información que pueda dar lugar a la adopción de medidas, el PICS ofrece un medio para obtener el perfil de los casos de tráfico (véase el recuadro 1). Entre la información que puede dar lugar a la adopción de medidas se incluye información sobre la ruta (es decir, información sobre origen, tránsito y destino), las empresas, la documentación pertinente y las descripciones o nombres falsos utilizados para enmascarar la identidad de las sustancias químicas en cuestión. El PICS ofrece varios niveles de detalle. En la medida de lo posible, se puede compartir información sobre el tipo de lugar en que ocurrió el incidente, por ejemplo un laboratorio ilícito o la frontera, o se puede simplemente señalar una solicitud de suministro sospechosa. La información más detallada que se puede transmitir y que puede dar lugar a la adopción de medidas se refiere a los nombres de las empresas que trafican, los métodos de desviación y otros *modus operandi*. Además de ser una plataforma para la descripción de los casos de tráfico, el PICS funciona como un mecanismo de alerta temprana en relación con nuevas sustancias químicas no sometidas a fiscalización. En promedio, aproximadamente el 25 % de todas las sustancias químicas que se mencionan en las comunicaciones a través del PICS en un año determinado aparecen en el sistema por primera vez.

¹⁷E/INCB/2017/4, párr. 58.

¹⁸Los Gobiernos que no hayan inscrito aún a los coordinadores del PICS para sus autoridades nacionales competentes encargadas de la fiscalización de precursores pueden solicitar una cuenta escribiendo a incb.pics@un.org.

Recuadro 1. Uso del PICS para trazar el perfil del tráfico de anhídrido acético

Gracias al crecimiento gradual de la cantidad y la calidad de la información comunicada a través del PICS, ahora es posible analizar los *modus operandi* utilizados por los traficantes de anhídrido acético. Los datos indican que los traficantes utilizan sobre todo automóviles de segunda mano y piezas de repuesto para vehículos para ocultar el contrabando de anhídrido acético. Los segundos artículos más utilizados son diversos líquidos empleados para el funcionamiento y el mantenimiento de los vehículos de motor, como aceites de motor, líquidos anticongelantes y limpiaparabrisas.

En enero de 2016, el Pakistán aportó las primeras pruebas del uso de ácido acético glacial como tapadera o, en cualquier caso, para ocultar el tráfico de anhídrido acético. Desde entonces, varios países, como el Afganistán, Chequia, los Emiratos Árabes Unidos, Irán (República Islámica del), los Países Bajos, la República Unida de Tanzania y Turquía, han comunicado incidentes relacionados con ácido acético glacial únicamente, anhídrido acético transportado junto con ácido acético glacial o declarado como ácido acético glacial, o intentos de adquirir ácido acético glacial y anhídrido acético por parte de compradores sospechosos. **Se ha aconsejado a las autoridades nacionales competentes que se mantengan vigilantes en cuanto a las remesas declaradas como ácido acético o ácido acético glacial, en particular si esas remesas están destinadas a países de Asia Occidental, y que tomen medidas para verificar la naturaleza de la sustancia que se transporta.**

El Afganistán y los Países Bajos se encuentran entre los usuarios más activos del PICS, y a través del sistema o de otros canales de comunicación, como fotografías de etiquetas encontradas sobre los bidones que los traficantes utilizaron para ocultar anhídrido acético, han compartido información sobre las incautaciones de anhídrido acético en sus territorios. Luego se encontraron las mismas etiquetas en otros países, lo que permitió establecer vínculos entre casos que antes parecían ser aislados. En un caso particular, se compartieron oportunamente fotografías de una incautación de anhídrido acético, lo que a su vez condujo a la incautación de un envío similar. Cuando se encuentran vínculos entre dos incautaciones o más, la JIFE, en cooperación con los países que han llevado a cabo las incautaciones, difunde la información a los demás países que utilizan el sistema de alertas del Proyecto Cohesión.

3. Cooperación voluntaria con la industria

65. La JIFE ha subrayado en repetidas ocasiones la función primordial de la colaboración entre el sector público y el sector privado y la cooperación voluntaria con la industria como estrategia eficaz para hacer frente a la desviación de sustancias químicas. Esta función también se puso de relieve en el documento final del trigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, titulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”, así como en los instrumentos disponibles, en particular la publicación de la JIFE *Directrices para la Elaboración de un Código de Práctica Voluntario Destinado a la Industria Química*. Para facilitar la aplicación de las Directrices, la JIFE ha publicado una serie de notas prácticas, una guía rápida y un modelo de memorando de entendimiento que podrían utilizar los Gobiernos y la industria química como base para establecer alianzas voluntarias o mejorarlas. Otro instrumento importante en la cooperación voluntaria con la industria es la lista de vigilancia internacional especial

limitada de sustancias no incluidas en los Cuadros de la JIFE, que contiene los sustitutos químicos encontrados en los mercados ilícitos y descripciones químicas de series de sustancias químicamente afines que pueden transformarse fácilmente en precursores sujetos a fiscalización. Todos estos instrumentos están disponibles en el sitio web seguro de la JIFE y se enviarán a las autoridades nacionales competentes que lo soliciten. **La JIFE desea recordar una vez más a los Gobiernos que existe la posibilidad de que los traficantes recurran a actores de la industria legítima con consultas sobre la síntesis por encargo de sustancias no incluidas en los Cuadros, y que es necesario poner sobre aviso a dichos actores acerca de esa posibilidad.**

66. La JIFE ha destacado desde hace algún tiempo que la cooperación voluntaria no debería limitarse a la industria química, sino que debería hacerse extensiva también a los fabricantes de productos farmacéuticos, sabores y fragancias, productos químicos refinados y otros productos pertinentes, así como a los sectores del transporte y la distribución, incluido el transporte marítimo y las empresas de mensajería. La Junta también ha expresado su opinión de que la industria debería informar voluntariamente

a las autoridades acerca de toda actividad sospechosa a lo largo de la cadena de suministro, desde las consultas y solicitudes de suministros hasta los pedidos reales, a fin de que las autoridades puedan investigar el origen de las solicitudes o los pedidos e impedir la búsqueda de empresas de conveniencia, es decir, el reemplazo constante del proveedor. A fin de evitar la búsqueda de empresas de conveniencia en el extranjero, es importante que se alerte también a la JIFE. Estas observaciones se aplican tanto a las sustancias químicas fiscalizadas como a las no fiscalizadas.

67. La información de que dispone la JIFE acerca del nivel de cooperación voluntaria en todo el mundo es incompleta. Por ejemplo, China ha informado de que en 2017 verificó las actividades de 14.000 empresas¹⁹. Dentro de la Unión Europea, cuya legislación prevé la cooperación con la industria, Alemania y Francia han establecido alianzas especialmente sólidas. Hasta donde la JIFE sabe, Francia es uno de los pocos países que coopera también expresamente en lo que respecta a las sustancias no fiscalizadas.

68. Desde 2016, la JIFE ha alentado la cooperación entre los Gobiernos que hayan establecido alianzas público-privadas y los que deseen desarrollar o potenciar ese tipo de alianzas. **A ese respecto, la Junta encomia la cooperación de las autoridades de Francia y Suiza, por ejemplo, con la República Unida de Tanzania.**

III. Alcance del comercio lícito y tendencias más recientes del tráfico de precursores

69. El presente capítulo se basa principalmente en los datos proporcionados por los Gobiernos en el formulario D y a través del sistema PEN Online. Entre otras fuentes de información cabe mencionar los informes nacionales, el Proyecto Prisma, el Proyecto Cohesión y el PICS. El análisis abarca el período comprendido hasta el 1 de noviembre de 2018.

70. La información sobre las sustancias químicas no incluidas en los Cuadros I o II de la Convención de 1988 pero que se utilizan en la fabricación ilícita de drogas sujetas a

fiscalización se comparte con la JIFE en virtud de lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 12 b), de la Convención. Si bien es obligatorio presentar esa información, los Gobiernos disponen de cierto margen respecto de la que han de considerar “lo bastante importante para ser señalada a la atención de la Junta”. Además, la identificación de sustancias químicas no sometidas a fiscalización plantea problemas dado que los productos encontrados en laboratorios clandestinos suelen carecer de etiquetado y las remesas introducidas de contrabando a menudo están mal etiquetadas o declaradas de manera fraudulenta. Además, hay problemas forenses. **No obstante, la JIFE desea recordar a los Gobiernos que para poder establecer tendencias es fundamental cumplimentar el formulario D con información exhaustiva sobre las sustancias no sometidas a fiscalización y con información circunstancial. Si no se comparte esa información, no es posible identificar de manera temprana las nuevas tendencias en el tráfico de precursores y la fabricación ilícita de drogas y hacerles frente a escala mundial.**

A. Sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico

1. Sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de anfetaminas

71. La efedrina y la pseudoefedrina son precursores que se utilizan en la fabricación ilícita de metanfetamina. También representan una proporción apreciable del comercio lícito de las sustancias incluidas en el Cuadro I de la Convención de 1988 en forma de materias primas y preparados farmacéuticos. Como precursores de la metanfetamina alternativos, los grupos delictivos pueden utilizar P-2-P, ácido fenilacético, APAAN y varias sustancias no sometidas a fiscalización, aunque estas suelen estar relacionadas más bien con la fabricación ilícita de anfetamina (véanse también los párrs. 116 a 129 y el anexo VIII).

a) Efedrina y pseudoefedrina

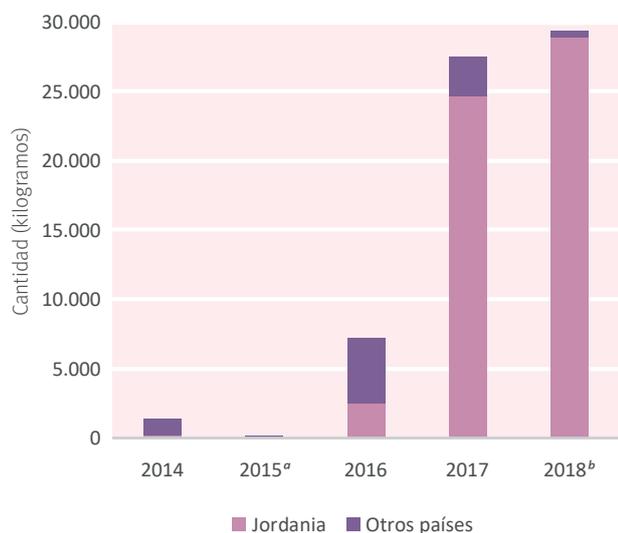
Comercio lícito

72. Durante el período que abarca el informe se presentó información a través del sistema PEN Online sobre 5.200 remesas previstas de efedrina y pseudoefedrina. Las remesas consistían en aproximadamente 1.220 t de pseudoefedrina y casi 100 t de efedrina. Como en el pasado, la India fue el mayor exportador en términos de volumen, seguida de Alemania. El principal importador fueron los Estados Unidos, seguidos de Suiza. En total, los envíos provenían de 43 países y territorios exportadores y estaban destinados a 173 países y territorios importadores.

¹⁹Annual Report on Drug Control in China 2018, pág. 28.

73. De todas las notificaciones previas a la exportación, el 35 % se refirió a efedrina y pseudoefedrina en bruto y el 65 % a preparados farmacéuticos. En 2017, de todos los envíos en forma de preparados farmacéuticos unas 260 t, alrededor del 30 % fueron importaciones propuestas a países de Asia Occidental y otro 30 % correspondió a las importaciones propuestas a Europa Occidental y Central; el 20 % se refería a países de América del Norte, el 10 %, a los países de África, el 5 %, a países de Asia Oriental y Sudoriental y otro 5 %, a países de América del Sur. Dentro de Asia Occidental, en los últimos años, la JIFE ha observado un aumento considerable del número de propuestas de exportación al Iraq de preparados farmacéuticos que contenían pseudoefedrina. La principal fuente es Jordania (véase la figura V).

Figura V. Cantidades de preparados que contienen pseudoefedrina notificadas a través del sistema PEN Online para su exportación al Iraq, 2014-2018



^aNo se dispone de datos relativos a Jordania.

^bLos diez primeros meses de 2018.

74. La autoridad nacional competente del Iraq formula sistemáticamente objeciones a las exportaciones propuestas con destino a la región del Kurdistán del país que se notifican a través del sistema PEN Online. En el pasado, la JIFE ha expresado su preocupación por el riesgo de que los traficantes se aprovechen de la falta de control gubernamental efectivo de ciertos territorios para desviar precursores. **La JIFE insta a todos los Gobiernos interesados a que hagan todo lo posible para subsanar las lagunas de este tipo en las medidas de fiscalización internacional de precursores.**

75. La situación se complica aún más por el hecho de que los preparados farmacéuticos que contienen pseudoefedrina u otros precursores sujetos a fiscalización no están sometidos a control internacional y el envío de notificaciones

previas a la exportación de esos preparados, si bien altamente recomendado, no es obligatorio²⁰. Por lo tanto, será especialmente importante reunir información y pruebas concluyentes para demostrar que un determinado producto farmacéutico se ha desviado y utilizado efectivamente en la fabricación ilícita de drogas y proporcionar a las autoridades de los países interesados una base objetiva con la que denegar los envíos de esos productos. Como en situaciones similares en el pasado, por ejemplo, en relación con el presunto uso final de P-2-P en un producto de limpieza, el análisis químico del producto final puede ser particularmente útil²¹.

76. En el formulario D correspondiente a 2017 no se comunicó ningún hurto de efedrina ni de pseudoefedrina.

Tráfico

77. El uso de efedrinas en la fabricación ilícita de metanfetamina es habitual en Asia y Oceanía, en África y en algunas regiones de Europa. En América del Norte, el grueso de la fabricación ilícita de metanfetamina se efectúa utilizando métodos basados en la P-2-P.

Asia Oriental y Sudoriental

78. En el formulario D correspondiente a 2017, Tailandia informó de la segunda mayor cantidad de preparados de pseudoefedrina jamás incautada en ese país en un año, que ascendía a un total de más de 1,1 t. La mayor cantidad jamás incautada en un año se había comunicado en 2016 (más de 3,8 t). Lamentablemente, no se contó con información adicional que pudiera haber contribuido a contextualizar la cantidad, como las fuentes de los preparados y los métodos de desviación. Además de Tailandia, cinco países de Asia Oriental y Sudoriental comunicaron incautaciones de efedrina y sus preparados. Junto con las incautaciones en Tailandia y Myanmar (420 kg), el total fue de unas 2 t, la cantidad más baja en una década. Esto se explica en parte por el hecho de que no se recibió el formulario D de varios países de la región, y en parte por una disminución en la cuantía de las incautaciones notificadas. En su informe anual, China comunicó incautaciones de 68,5 t de efedrina²².

79. La JIFE ha expresado anteriormente su preocupación por la discrepancia entre el escaso número de incautaciones de precursores de la metanfetamina y las pocas cantidades incautadas, por una parte, y los datos comunicados sobre incautaciones de productos finales de

²⁰Véase, por ejemplo, la resolución 54/8 de la Comisión de Estupefácnicos.

²¹Véase E/INCB/2011/4, párr. 70.

²²Annual Report on Drug Control in China 2018, pág. 24.

metanfetamina (tanto metanfetamina cristalina como comprimidos de metanfetamina)²³, por otra. La situación no ha mejorado. Por ejemplo, si toda la metanfetamina incautada en Asia Oriental y Sudoriental²⁴ de la que se ha recibido información se hubiera fabricado a partir de efedrina o pseudoefedrina, durante el período 2014-2016 habría sido necesaria una media de unas 70 t por año de cualquiera de esas sustancias. Las incautaciones comunicadas durante ese período ascendieron a un promedio de menos de 25 t por año; y fueron incluso inferiores en 2017 a pesar de que se produjo un aumento de las incautaciones de metanfetamina. Al mismo tiempo, a excepción de China y, en cierta medida, Filipinas, ningún país de la región ha comunicado hasta la fecha incautaciones destacables de sustancias químicas sustitutivas. En 2017 se encontraron los primeros indicios de que los precursores no fiscalizados de P-2-P, en particular la APAA, habían empezado a estar disponibles para la fabricación ilícita de metanfetamina en la zona del Triángulo de Oro (véase el párrafo 118).

80. Dado el continuo aumento de la cantidad de metanfetamina incautada, la intensificación del problema de la metanfetamina en Asia Oriental y Sudoriental, la escasez de información sobre incidentes relacionados con precursores –entre otras cosas acerca del alcance de las investigaciones de rastreo y sus resultados– y la respuesta limitada que recibe a sus consultas sobre esta cuestión, **la JIFE insta una vez más a los países interesados a cumplir con las obligaciones que les incumben en virtud de la Convención de 1988 y a cooperar entre sí y con la Junta para determinar el tipo y las fuentes de los precursores, combatir su desviación y su uso en la fabricación ilícita de metanfetamina y posibilitar que se investiguen y persigan plenamente las actividades delictivas conexas. La JIFE insta también a la UNODC y a los países que proporcionan asistencia técnica y orientación a los países de Asia Oriental y Sudoriental a que apoyen esas medidas y mejoren la capacidad general de la región para prevenir la desviación de precursores e investigar los casos relacionados con dicha desviación.**

81. Si bien muchos países de Asia Oriental y Sudoriental comparten muy poca información sobre los precursores y sus fuentes en el formulario D, la JIFE tiene conocimiento

²³E/INCB/2016/4, párr. 61, y E/INCB/2017/4, párrs. 80 a 82.

²⁴*World Drug Report 2018: Analysis of Drug Markets—Opiates, Cocaine, Cannabis, Synthetic Drugs* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.18.XI.9 (fascículo 3)), promedio trienal durante el período 2014-2016. Existen indicios de que, entretanto, las incautaciones y la disponibilidad de metanfetamina en la región aumentaron considerablemente, en particular en los países que participan en la iniciativa Safe Mekong. Sin embargo, la información sobre los precursores involucrados, así como sobre sus fuentes, sigue siendo totalmente insuficiente.

de que en Malasia, Myanmar y la República de Corea se han desmantelado laboratorios clandestinos de metanfetamina de diferentes tamaños y capacidades.

Asia Occidental

82. La situación de Asia Occidental en lo que respecta a los precursores de la metanfetamina sigue siendo poco clara, y no se ha proporcionado información suficiente para que la JIFE pueda evaluarla. Con la excepción de la República Islámica del Irán en lo que respecta a 2010 y 2011, los países de la región han comunicado sistemáticamente en el formulario D bajas cantidades de efedrina incautada. En lo que respecta a 2017, la cantidad fue inferior a 50 gramos en toda la región, y toda ella fue incautada en Georgia. En 2018 se comunicó a través del PICS que se habían incautado 50 kg de pseudoefedrina en el Afganistán. La JIFE también tiene conocimiento de que en 2018 se incautó efedra cultivada localmente en el Afganistán, novedad que merece un atento seguimiento. Según los medios de comunicación, se produjo también una incautación de 1 t de precursores de metanfetamina no especificados en el noroeste de la República Islámica del Irán a finales de diciembre de 2017.

83. Mediante análisis forenses de muestras de metanfetamina callejera, las autoridades pueden obtener pruebas de los precursores específicos que se utilizaron en su fabricación ilícita. Con el fin de arrojar luz sobre la situación, la JIFE solicita información periódicamente a los Gobiernos de los países para los que se han realizado análisis de este tipo. En las publicaciones científicas se indica que los métodos de fabricación ilícita y las necesidades conexas de precursores en la República Islámica del Irán se están diversificando. En particular, la JIFE tiene conocimiento de tres estudios realizados con muestras de metanfetamina callejera en 2010²⁵, en 2012 y 2013 (Teherán)²⁶ y en 2014 (parte occidental del país)²⁷. Estos estudios parecen indicar que, además de los métodos tradicionales, cuyos materiales de partida son efedrina, pseudoefedrina o preparados que contengan esas sustancias, los métodos basados en P-2-P, en particular el método de Leuckart, han ido ganando en importancia.

²⁵Ali Reza Khajeamiri y otros, “Determination of impurities in illicit methamphetamine samples seized in Iran”, *Forensic Science International*, vol. 217, núms. 1 a 3 (abril de 2012), págs. 204 a 206.

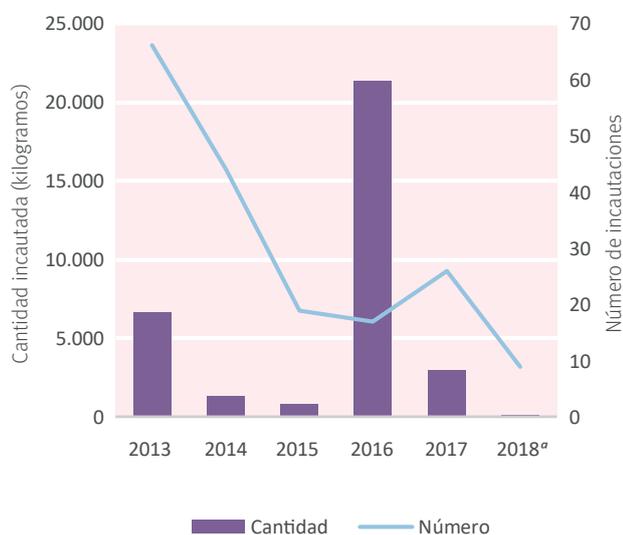
²⁶Ahmad Shekari y otros, “Impurity characteristics of street methamphetamine crystals seized in Tehran, Iran”, *Journal of Substance Use*, vol. 21, núm. 5 (enero de 2016), págs. 501 a 505.

²⁷Neda Amini, Afshar Etemadi-Alegha y Maryam Akhgari, “Impurity profiling of street methamphetamine samples seized in Kermanshah, Iran, with special focus on methamphetamine impurities health hazards”, *Journal of Clinical Toxicology*, vol. 5, núm. 4 (julio de 2015).

Asia Meridional

84. En 2017, como en años anteriores, la India fue el único país que comunicó incautaciones de efedrinas en el formulario D (véase la figura VI). La India informó de 15 incidentes que en conjunto ascendieron a 1,1 t de preparados farmacéuticos que contenían efedrina, alrededor del 5 % de los máximos históricos incautados en 2016. Además, se registraron 11 incidentes relacionados con un total de 1,9 t de preparados farmacéuticos que contenían pseudoefedrina.

Figura VI. Incautaciones de efedrina y pseudoefedrina (combinadas), notificadas por la India en el formulario D y en los informes nacionales, 2013-2018



*De enero a agosto de 2018.

85. Entre las incautaciones importantes de 2017 destacaron 260 kg de efedrina fabricada en un laboratorio clandestino en las instalaciones de un proveedor de sustancias químicas en el estado meridional indio de Karnataka. En otro caso, se incautaron 179 kg de efedrina en un laboratorio ilícito en Hyderabad. La JIFE sabe que la efedrina se encontró en una fábrica de sustancias químicas en una zona industrial de la ciudad que los sospechosos habían arrendado durante 15 días mediante el suministro de información falsa al propietario. Según las autoridades indias²⁸, el sur de la India (Bangalore, Hyderabad y Chennai, principalmente) es un importante centro de tráfico de efedrina a otros países, principalmente a través de los aeropuertos de Delhi, Chennai, Cochin y Bangalore. Malasia es el principal país de destino, seguido de algunos países de África, entre ellos Sudáfrica y Zambia. El tráfico

²⁸India, Ministerio del Interior, Oficina de Fiscalización de Estupefacientes, *Informe Anual 2017* (Nueva Delhi, sin fecha), pág. 35.

de efedrinas a través de la frontera entre la India y Myanmar está vinculado con el tráfico de metanfetamina en sentido inverso.

86. Los informes de prensa indican que el reciente aumento de la fabricación ilícita de metanfetamina en la India está vinculado a grupos delictivos internacionales. Los mismos informes sugieren que la producción se lleva a cabo en la zona de Mumbai, con la posible participación de las empresas farmacéuticas en los estados occidentales indios de Maharashtra y Gujarat. Otra zona de fabricación es el sur de la India. Gran parte de la metanfetamina se introduce de contrabando en el extranjero, a menudo en destinos de Asia Sudoriental, Oceanía, Europa y África. Los laboratorios se abastecen de efedrina y pseudoefedrina desviadas del interior de la India. La situación en la India es un reflejo de la economía de mercado ilícita, en la que grupos delictivos organizados van moviendo sus laboratorios entre países y regiones en función del acceso a los principales precursores y del riesgo de ser detectados.

87. También en la India, en junio de 2018, las autoridades destruyeron más de 20 t de efedrina y 2,5 t de anhídrido acético en lo que se considera el mayor caso de eliminación de drogas hasta la fecha. Las sustancias químicas se habían incautado a una empresa farmacéutica en Solapur y otros lugares en los estados occidentales indios de Maharashtra y Gujarat más de dos años antes.

88. En 2018, la India siguió comunicando incautaciones de efedrinas a través del PICS. Como en el pasado, las incautaciones representaban pequeñas cantidades, normalmente de menos de 10 kg, que estaban destinadas a países de África y Asia Oriental y Sudoriental. En un caso, el destino era Omán. Otro incidente notable estuvo relacionado con el tráfico en sentido inverso de 123 kg de pseudoefedrina de Myanmar a la India.

Oceanía

89. Australia comunicó sus mayores incautaciones de efedrinas hasta la fecha en el formulario D correspondiente a 2017, por un total de casi 6 t. Si se examinan por número, la gran mayoría de los envíos incautados, más del 80 %, provenía de China, incluida Hong Kong (China). Por cantidad, casi dos terceras partes habían entrado en Australia desde Tailandia, incluidas 3,9 t de efedrina líquida en botellas etiquetadas como té helado en una única incautación. Dependiendo de la concentración de efedrina en el líquido, la cantidad incautada podría haberse utilizado para producir aproximadamente entre 900 y 3.600 kg de metanfetamina. Por otra parte, las autoridades de Australia se incautaron de menos de 150 kg de pseudoefedrina, la mayor parte presuntamente procedente de la República de Corea.

Esto confirma el cambio observado anteriormente de seudoefedrina a efedrina, probablemente vinculado a la aparición de efedrina fabricada ilícitamente en China utilizando el método de la 2-bromopropiofenona.

90. Las incautaciones notificadas en Nueva Zelanda ascendieron a cerca de 560 kg de efedrina y 25 kg de seudoefedrina. Así, el cambio de seudoefedrina a efedrina observado desde 2014 siguió produciéndose, pero respecto a 2016 la situación representó un descenso considerable en la frecuencia y la cantidad de incautaciones de efedrina tanto en la frontera como en el interior del país. Por peso, la mayor parte de la efedrina cuyo origen pudo determinarse provenía de China. Sin embargo, hay indicios de un aumento de los transbordos, posiblemente para ocultar el origen geográfico real. En concreto, el Servicio de Aduanas de Nueva Zelanda observó un aumento de la frecuencia de las incautaciones y las cantidades incautadas en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En marzo de 2018, el Reino Unido realizó casi el 40 % de las incautaciones de efedrina en peso, frente al 26 % en el mismo período de 2017.

91. Con 79 laboratorios clandestinos desmantelados en Nueva Zelanda en 2017, la fabricación ilícita de metanfetamina se mantuvo en niveles comparables a los de los cinco años anteriores. Además de efedrina, los precursores incautados más habituales fueron el yodo y el ácido hipofosforoso. Desde 2014, cuando la efedrina sustituyó a la seudoefedrina como principal precursor incautado en la frontera, el precio de la efedrina en el mercado negro apenas ha fluctuado. Esto siguió haciendo de la fabricación a nivel nacional de metanfetamina a partir de efedrina un negocio lucrativo para los proveedores, aun cuando el riesgo y el esfuerzo que implicaba parecía hacer más atractiva a ojos de los delincuentes la importación de metanfetamina como producto terminado. En 2018, las incautaciones de efedrina y seudoefedrina volvieron a mostrar una tendencia ascendente; había indicios de que las cantidades podrían superar las de 2017.

África

92. En los últimos cinco años, solo tres países de África comunicaron en el formulario D incautaciones de efedrinas de más de 100 kg: Benin, Nigeria y Zimbabwe. Nigeria también informó de casos de fabricación ilícita de metanfetamina en su territorio. La fabricación ilícita solía basarse en la efedrina, si bien en 2016 se desmanteló un laboratorio ilícito de escala industrial en el que se utilizaba el denominado método del nitroestireno (véanse los párrs. 126 a 129).

93. Nigeria no comunicó incautaciones de efedrina en el formulario D correspondiente a 2017. Sin embargo, informó de nueve incidentes a través del PICS, cada uno

relacionado con entre 3 y 25 kg de efedrina. Como en el pasado, la mayoría de las incautaciones en 2017 estuvieron relacionadas con efedrina destinada a Sudáfrica. Sin embargo, en 2018, el destino mencionado con más frecuencia fue Mozambique. Además, Nigeria efectuó incautaciones de metanfetamina cuyo presunto origen también era Mozambique. Estos hechos apuntan también a la posibilidad de que se fabrique metanfetamina ilícitamente en ese país. Además, los informes de inteligencia indican que ciudadanos nigerianos podrían estar explotando laboratorios ilícitos de metanfetamina en Mozambique y Sudáfrica. En Nigeria se desmantelaron tres laboratorios ilícitos de metanfetamina en los diez primeros meses de 2018. Aunque no se recuperó efedrina, de las otras sustancias químicas que se encontraron se deduce que se utilizaron métodos de fabricación basados en la efedrina.

94. En Nigeria, las autoridades han elaborado una metodología para calcular las necesidades legítimas de efedrina del país (véase también el párr. 40), sobre cuya base han determinado que las cantidades importadas en el pasado superaron las necesidades legítimas. Por lo tanto, las autoridades esperan que las importaciones legítimas disminuyan. Es probable que el mercado ilícito se adapte a la nueva situación, que surjan nuevas rutas de tráfico de precursores y que la efedrina se introduzca de contrabando en Nigeria desde otros países de África Occidental. **La JIFE alienta a las autoridades de los países de África Occidental a que intercambien experiencias y mejores prácticas para evitar que se repitan las tramas de desviación e impedir a los traficantes el acceso a los precursores que necesitan. Concretamente, la JIFE alienta a las autoridades nigerianas a que compartan con los países interesados su metodología para la estimación de las necesidades legítimas, así como los *modus operandi* conocidos y los planes de desviación de efedrina utilizados por los traficantes.**

95. En 2017, Benin comunicó incautaciones de preparados que contenían efedrina por un total de más de 150 kg, alrededor de la mitad de la cantidad comunicada en 2016; no se facilitó ninguna información sobre el origen de los productos. El último incidente en Benin del que tiene conocimiento la JIFE se comunicó a través del PICS a mediados de 2013 y estuvo relacionado con 226 kg de efedrina, presuntamente procedente de China y destinada a Nigeria.

Europa

96. En 2017, la situación en Europa se mantuvo sin cambios respecto de 2015 y 2016, y se incautaron solo cantidades muy pequeñas de efedrina, seudoefedrina y sus preparados. Quince países comunicaron incautaciones,

que ascendieron a un total de unos 40 kg de efedrina y 50 kg de pseudoefedrina, incluso en forma de preparados farmacéuticos. En los casos en que se presentó esta información, el origen de las sustancias incautadas estuvo en Europa, con pocas excepciones. Esto contrasta con la situación que existía hace algunos años, cuando con frecuencia se sospechaba que el origen era Turquía, y parece indicar que las medidas de fiscalización aplicadas en Turquía están teniendo el efecto deseado²⁹.

97. En Europa, Chequia es el país con el historial más largo de fabricación ilícita de metanfetamina. En el formulario D correspondiente a 2017, se informó del desmantelamiento de un total de 264 laboratorios ilícitos de metanfetamina, aproximadamente el mismo número que en 2016. Los laboratorios en Chequia suelen ser pequeños y su producción está destinada al consumo local. Utilizan la pseudoefedrina extraída de los preparados introducidos de contrabando desde el extranjero, principalmente desde Polonia o a través de ella. En 2017 se informó de la incautación de unos 30 kg de preparados que contenían pseudoefedrina. Al mismo tiempo, las autoridades observaron un aumento de las instalaciones de gran escala con una capacidad anual estimada de entre 10 y 12 t de metanfetamina; se informó de que esas instalaciones estaban relacionadas con grupos delictivos organizados vietnamitas que fabricaban metanfetamina para un mercado regional más amplio. Otra tendencia observada por las autoridades de Chequia en 2017 fue el desplazamiento de la fabricación ilícita de metanfetamina a través de la frontera hacia los países vecinos Polonia y Alemania, así como a los Países Bajos. La JIFE también tiene conocimiento del desmantelamiento de laboratorios ilícitos de metanfetamina en Eslovaquia, incluido un laboratorio de gran capacidad, que se desmanteló en 2018.

América

98. En 2017 las incautaciones de cantidades considerables de efedrinas en América se produjeron únicamente, una vez más, en los Estados Unidos. Las autoridades de ese país se incautaron de un total de aproximadamente 200 kg, de los cuales el 97 % fue pseudoefedrina. La información de los Estados Unidos confirma que la fabricación de metanfetamina ilícita a nivel nacional, en la que normalmente se utilizan efedrinas, sigue disminuyendo. Por otra parte, la creciente demanda de metanfetamina en los Estados Unidos se sigue cubriendo con la fabricación ilícita que se hace en México, donde prevalecen los métodos basados en P-2-P.

b) Norefedrina y efedra

Comercio lícito

99. Entre el 1 de noviembre de 2017 y el 1 de noviembre de 2018, 13 países exportadores notificaron a través del sistema PEN Online un total de 182 exportaciones de norefedrina, sustancia que puede utilizarse en la fabricación ilícita de anfetamina. Esas exportaciones tenían como destino 36 países y territorios importadores y ascendieron a más de 26 t de materia prima y casi 1,7 t de preparados farmacéuticos. Como en años anteriores, los principales exportadores en volumen fueron la India e Indonesia, en orden descendente, seguidas de Suiza y el Japón, y los mayores importadores fueron los Estados Unidos, Myanmar y Argelia, seguidos de Camboya. En el formulario D correspondiente a 2017, Alemania comunicó pequeñas importaciones de efedra.

Tráfico

100. En el formulario D correspondiente a 2017, solo cuatro países comunicaron incautaciones de norefedrina. Las incautaciones en Australia fueron las mayores en todo el mundo en más de cinco años. Ascendieron a casi 250 kg, de los cuales dos tercios tenían su origen en Indonesia. Otros lugares de origen fueron Filipinas y Hong Kong (China). El Reino Unido comunicó una incautación de poco más de 20 kg, introducidos de contrabando desde los Países Bajos. El incidente ya había sido comunicado mediante el PICS con los detalles operacionales. En los diez primeros meses de 2018 no se comunicaron incidentes relacionados con norefedrina o efedra a través del PICS (véase, no obstante, el párr. 82).

c) 1-Fenil-2-propanona, ácido fenilacético y alfa-fenilacetoacetoneitrilo

101. La P-2-P, el ácido fenilacético y el APAAN son precursores que se pueden utilizar en la fabricación ilícita de anfetamina y metanfetamina. La P-2-P es un precursor inmediato de ambas drogas, mientras que el ácido fenilacético y el APAAN son precursores de la P-2-P. De las tres sustancias, el ácido fenilacético es el más comercializado, mientras que el comercio de APAAN es casi inexistente. Cuando se ha incautado P-2-P, esta ha sido por lo general de fabricación ilícita, ya que rara vez se desvía P-2-P del comercio legítimo. Los productos sustitutivos no fiscalizados de P-2-P que se utilizan en la fabricación ilícita de anfetamina y metanfetamina se examinan en los párrafos 116 a 129.

Comercio lícito

102. La P-2-P, el ácido fenilacético y el APAAN difieren considerablemente en cuanto al volumen y el alcance de su comercio internacional legítimo y el número de países

²⁹ Véase E/INCB/2015/4, párr. 18.

que participan en ese comercio. Entre el 1 de noviembre de 2017 y el 1 de noviembre de 2018 se registraron 35 notificaciones previas a la exportación de P-2-P, de 6 países exportadores a 9 países importadores. Durante el mismo período no hubo transacciones con APAAN. En cambio, hubo comercio internacional legítimo de ácido fenilacético desde 11 países exportadores que notificaron a 47 países y territorios importadores el envío previsto de más de 620 remesas de ese ácido.

Tráfico

103. Las incautaciones de P-2-P comunicadas en el formulario D correspondiente a 2017 supusieron la cifra más baja en cinco años, con un monto aproximado de 4.200 litros. Cabe señalar que en esas incautaciones se aprehendió casi seguramente P-2-P fabricada ilícitamente a partir de precursores fiscalizados y no fiscalizados como el APAAN y la APAA, y utilizando el método del nitroestireno. Por esa razón, el valor de la información sobre las incautaciones de P-2-P es limitado para las medidas de prevención de desviaciones, especialmente cuando no se aporta información circunstancial.

104. La situación de las incautaciones de ácido fenilacético estuvo marcada por la incautación de casi 19,5 t en laboratorios clandestinos de metanfetamina de México. Se desconocía el origen del ácido fenilacético. Además, no se proporcionó información sobre si se había fabricado ilícitamente a partir de uno de sus precursores, como la 2-fenilacetamida. La 2-fenilacetamida está fiscalizada en México y, además, se incautó en ese país en un incidente en que se aprehendieron casi 6,5 t. En Australia se comunicó la incautación de unos 225 kg de ácido fenilacético, presuntamente procedentes de China. En 2018, Polonia comunicó por medio del PICS la incautación de más de 13,6 t de ácido fenilacético.

105. México también comunicó las mayores incautaciones de P-2-P, por un total de 2.500 litros. Las incautaciones tuvieron lugar en laboratorios ilícitos de metanfetamina. La P-2-P fue fabricada de forma ilícita presuntamente a partir de uno de sus precursores, algunos de los cuales están sujetos a fiscalización en México. Se supone que la P-2-P incautada en Bélgica (unos 40 litros) era un producto intermedio en la fabricación ilícita de anfetamina a partir de APAAN.

106. El Reino Unido informó de la incautación de dos remesas que sumaban un total de casi 600 litros de P-2-P en 2017. Ambas remesas habían sido declaradas de forma fraudulenta y supuestamente procedían de China, incluida Hong Kong (China). En un caso, la P-2-P podría haber sido una impureza en un precursor “de diseño” no sometido a fiscalización y químicamente relacionado.

107. Los ensayos para detectar impurezas en la metanfetamina de venta callejera incautada en la zona occidental de la República Islámica del Irán indican que una proporción importante de esas muestras puede haber sido fabricada utilizando métodos basados en la P-2-P³⁰.

108. Por primera vez en cinco años, los países de Asia Occidental informaron de incautaciones de P-2-P en el formulario D correspondiente a 2017. Concretamente, en diciembre de 2016, las autoridades de Jordania se incautaron de casi 3.300 litros de P-2-P en un gran laboratorio clandestino junto con 1.500 litros de metanfetamina y otras sustancias químicas, por ejemplo, formamida (más de 250.000 litros), lo que sugiere que se estaba utilizando el método de Leuckart. Además, se aprehendieron cafeína y otros agentes de corte, excipientes e instrumentos para la fabricación de comprimidos. Aunque no se hallaron precursores en el lugar, las autoridades creen que la P-2-P era el producto de una fabricación ilícita.

109. En enero de 2018, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de Jordania desmantelaron instalaciones en una zona industrial de la capital, Ammán, y hallaron indicios de que esas instalaciones se habían utilizado para la fabricación ilícita de “captagon”³¹. Los sospechosos habían alquilado las instalaciones con el pretexto de usarlas como fábrica de productos de limpieza. La Junta tiene conocimiento de que se encontraron grandes cantidades de APAAN entre las sustancias químicas incautadas en el lugar. Esto confirmó la constatación, hecha en 2017 sobre la base del análisis forense realizado en el marco de la operación Eslabones Perdidos, de que el APAAN se estaba utilizando como precursor en la fabricación ilícita de anfetamina para utilizarse en tabletas de “captagon”. En 2017, los analistas forenses habían detectado APAAN en más del 80 % de las tabletas de “captagon” incautadas que se analizaron en esa operación³².

110. La JIFE ha señalado anteriormente la discrepancia entre las incautaciones de anfetamina y los comprimidos de “captagon”, en particular en los países del Cercano Oriente y el Oriente Medio, y la falta de información sobre las fuentes de la anfetamina y sus precursores. Sobre la base de los datos de 2016, si toda la anfetamina cuya incautación se notificó en la subregión del Cercano Oriente y el Oriente Medio y

³⁰ Amini, Etemadi-Aleagha y Akhgari, “Impurity profiling of street methamphetamine samples seized in Kermanshah, Iran, with special focus on methamphetamine impurities health hazards”, *Journal of Clinical Toxicology*, vol. 5, núm. 4 (julio de 2015).

³¹ El término “captagon” se utiliza en referencia a la droga ilícita disponible hoy en el mercado ilícito en los países del Oriente Medio. La composición del producto no tiene nada en común con el Captagon, fármaco que había estado disponible desde principios de los años sesenta y que contenía fenetilina.

³² E/INCB/2017/4, párr. 112.

Asia Sudoccidental (46 t en 2016³³) se hubiera sintetizado a partir de APAAN, habrían sido necesarias entre 70 y 100 t de APAAN (véase la conversión de cifras en el anexo VIII, figura II). Sin embargo, nunca se ha informado de incautaciones de APAAN fuera de Europa y América del Norte.

111. En Europa, tres países comunicaron incautaciones de APAAN en el formulario D correspondiente a 2017. Polonia llevó a cabo una incautación de 5 t; el resto, incautado en otros países, sumó un total de unos 70 kg. Además, la JIFE tiene constancia de incautaciones de APAAN en Albania en 2017 por un total de 1,3 t. De los incidentes comunicados a través del PICS en los primeros diez meses de 2018 se desprende que se está produciendo un resurgimiento del APAAN, como también opinan los expertos. Durante el período en cuestión se comunicaron nueve incidentes relacionados con el APAAN, incluidas varias incautaciones de grandes cantidades de entre 500 kg y 4,4 t cada una. Aunque parte del APAAN se transporta por vía aérea, la mayor parte del tráfico se realiza por mar. Una de las razones de la reaparición del APAAN en Europa puede ser la disponibilidad de existencias en los países de origen. Otra podría ser la creciente atención que las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley han venido prestando a la APAA, que surgió como principal sustituto del APAAN al quedar este sometido a fiscalización internacional. Ahora que la APAA está sometida a un control más riguroso, los riesgos asociados al tráfico en ambas sustancias podrían ser similares.

112. El surgimiento y la posterior disminución en Europa del APAAN en el período 2010-2016, y su utilización como precursor en la fabricación ilícita de anfetamina, fueron confirmados también por la elaboración retrospectiva de los perfiles forenses de las muestras de anfetamina incautadas en Alemania y los Países Bajos entre 2009 y 2016. El análisis confirmó que el APAAN se utilizaba en Europa desde 2010 y que este había sido el principal precursor entre 2013 y 2015, así como que casi el 100 % de las muestras de metanfetamina analizadas presentaban indicios de síntesis de anfetamina a partir de APAAN. El uso de APAAN disminuyó de 2016 en adelante. Dado que el uso del APAAN seguía siendo elevado después de que la sustancia hubiera sido sometida a fiscalización en Europa en diciembre de 2013, y a escala internacional en octubre de 2014, los autores de un estudio llegaron a la conclusión de que la sustancia podría haber sido almacenada; la posterior disminución coincidió con la disponibilidad generalizada de APAA (véanse los párrs. 116 a 120)³⁴.

³³ *World Drug Report 2018: Analysis of Drug Markets* (fascículo 3), pág. 58.

³⁴ Frank M. Hauser y otros, "Identification of specific markers for amphetamine synthesised from the pre-precursor APAAN following the Leuckart route and retrospective search for APAAN markers in profiling databases from Germany and the Netherlands", *Drug Testing and Analysis*, vol. 10, núm. 4 (abril de 2018), págs. 671 a 680.

d) Utilización de sustancias no incluidas en los Cuadros y otras tendencias en la fabricación ilícita de anfetamina y metanfetamina

Precursores para la fabricación ilícita de efedrina y pseudoefedrina

113. En años recientes, las autoridades de China han observado una extensa fabricación ilícita de efedrina a partir de 2-bromopropiofenona, una sustancia no sometida a fiscalización internacional pero fiscalizada en China desde mayo de 2014. En 2017, China se incautó de 206 t de 2-bromopropiofenona³⁵. Después de haber sido sometida a fiscalización nacional, las autoridades observaron un cambio gradual hacia sus precursores y otras sustancias químicas aún no fiscalizadas en China, cuyas importaciones aumentaron. Un ejemplo de una sustancia química que puede utilizarse para producir 2-bromopropiofenona es la 1-fenil-1-propanona, sustancia que no está sujeta a fiscalización internacional pero se encuentra en la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los Cuadros. Las autoridades de China estimaron que solo alrededor del 20 % de la 1-fenil-1-propanona importada era necesaria para usos legítimos, por ejemplo, como materia prima en la industria farmacéutica o en la producción de las pantallas de cristal líquido. Actualmente se investigan la importación a gran escala a China.

114. Si bien, más recientemente, China ha observado un nuevo cambio hacia los precursores de 1-fenil-1-propanona, se han señalado a la atención de la JIFE las primeras incautaciones de 2-bromopropiofenona fuera de China. Tuvieron lugar en Australia en 2017 y a principios de 2018.

115. El cambio observado en China en los precursores utilizados para la fabricación ilícita de metanfetamina tras el endurecimiento gradual de los controles nacionales sobre los diferentes productos y sustancias pone de manifiesto una vez más las limitaciones del enfoque de una fiscalización sustancia por sustancia. Esto es especialmente cierto a la luz de las pruebas de que en China, y probablemente en otros países, ciertos grupos delictivos organizados se especializan en el suministro personalizado de sustancias químicas y, en algunos casos, equipo a demanda³⁶.

³⁵ *Annual Report on Drug Control in China 2018*, pág. 24.

³⁶ *Ibid.*, pág. 52.

Alfa-fenilacetoacetamida

116. La APAA es un sustituto químico del P-2-P y el APAAN y por ahora no ha sido sometido a fiscalización. La APAA sustituyó al APAAN en el mercado ilícito tras la inclusión de este último en el Cuadro I de la Convención de 1988 en octubre de 2014. En noviembre de 2018, la JIFE recomendó la fiscalización internacional de la APAA.

117. Varios países europeos comunicaron incautaciones de APAA en el formulario D correspondiente a 2017. Las mayores cantidades se incautaron en los Países Bajos (más de 10 t), seguidos de Francia (más de 600 kg) y Bélgica (250 kg). Generalmente no se facilitó información sobre el origen; la información facilitada indicaba que la APAA provenía de China, incluida Hong Kong (China), había transitado por países europeos, como Bélgica, y estaba destinada a los Países Bajos. También se mencionó la Federación de Rusia como país de tránsito, y Belarús y Polonia como países de destino. En la mayoría de los casos, la APAA estaba mal etiquetada o fue declarada de manera incorrecta, un indicio más de que estaba prevista para fines ilícitos. En 2018 siguieron produciéndose incidentes con APAA en gran número y cuantía. Muchas de las incautaciones se realizaron en laboratorios, en particular en los Países Bajos, y la APAA se halló junto con una variedad de otros precursores “de diseño” de la anfetamina y la MDMA.

118. La JIFE también tiene conocimiento de incautaciones de APAA fuera de Europa, concretamente en Asia Oriental y Sudoriental, que parecen indicar la posibilidad de un cambio gradual en los métodos de fabricación en esa subregión, y más concretamente en el Triángulo de Oro, de los métodos que utilizan la efedrina o la seudofedrina y preparados farmacéuticos que contienen esas sustancias, a métodos basados en el P-2-P.

119. En enero de 2018 se identificó una de las principales tramas de tráfico de APAA a Europa, cuando se interceptó una remesa de 900 kg en el aeropuerto de Copenhague en ruta desde Hong Kong (China) hacia Lituania. Las investigaciones posteriores revelaron que, en 2017, el mismo importador de Lituania había recibido 12 envíos, por un total de casi 9 t de APAA, exportados por el mismo fabricante en China. La investigación indicó además que, después de llegar a Lituania, esas remesas se habían transportado por camión a una compañía de los Países Bajos. Otros 900 kg se incautaron más tarde, también en enero de 2018, en otro aeropuerto de Dinamarca; la remesa había sido enviada por el mismo proveedor chino, pero estaba destinada a un expedidor en el Reino Unido. La JIFE tiene entendido que se están llevando a cabo investigaciones en varios países de Europa y en China. Se espera que los resultados proporcionen información valiosa sobre los *modus operandi* utilizados por los traficantes para proveer a los laboratorios ilícitos de sustancias

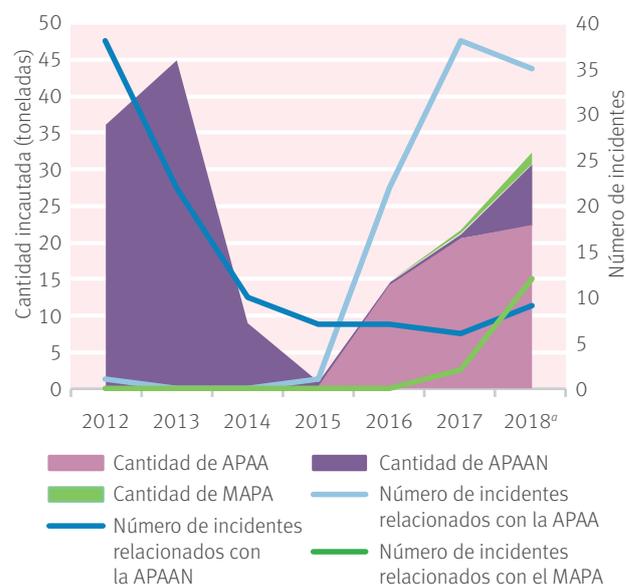
químicas no fiscalizadas. Se prevé que ello contribuirá a prevenir futuros envíos con *modus operandi* similares.

120. La primera condena por posesión de APAA fue dictada en los Países Bajos en agosto de 2017. El sospechoso había recibido dinero por transportar 600 kg de APAA y fue declarado culpable, en virtud de la Ley sobre el Opio, de cometer de manera consciente actos para preparar la producción de anfetamina. Fue condenado a 12 meses de prisión. Seis meses de su pena fueron condicionales.

Alfa-fenilacetoacetato de metilo

121. La aparición de la APAA en 2015 estuvo estrechamente relacionada con la disminución del número de incidentes relacionados con el APAAN (véase la figura VII). En 2017 se produjeron otras dos circunstancias: un pequeño resurgimiento del APAAN y la aparición del MAPA como sustituto de la APAA. El MAPA es el éster metílico del ácido *alfa*-fenilacetoacético. Habida cuenta de los problemas ligados a la proliferación de series de sustancias químicas estrechamente relacionadas (a los que la JIFE ha prestado atención anteriormente), la lista de vigilancia internacional especial limitada fue modificada en 2013 para incluir el concepto de definiciones ampliadas para esos productos derivados. El MAPA está cubierto por esa definición, y **la JIFE alienta a las autoridades nacionales competentes a que hagan pleno uso de la lista de vigilancia internacional especial y alerten a los sectores pertinentes de la industria de todo posible uso indebido de las sustancias químicas presentes en la lista para la fabricación ilícita de drogas.**

Figura VII. Incidentes relacionados con el APAAN, la APAA y el MAPA, notificados mediante el Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores, 2012-2018



*Los diez primeros meses de 2018.

122. Las incautaciones de MAPA fueron comunicadas en el formulario D, por primera vez en 2017, por los Países Bajos (cerca de 490 kg). En 2018, Bélgica comunicó a través del PICS incautaciones de MAPA de más de 550 kg. En todos los casos registrados en Bélgica y los Países Bajos en los que se conocía el origen, China fue el país mencionado como supuesto origen; el destino era principalmente los Países Bajos, aunque también se mencionaron Bélgica, Bulgaria, España y el Reino Unido. Una remesa había transitado por Turquía. La mayoría de las remesas se habían etiquetado mal o se habían declarado incorrectamente. El tamaño de las incautaciones variaba entre 1 kg y más de 500 kg.

123. En el capítulo IV se examinan otros aspectos de la evolución de la incidencia de las sustancias no fiscalizadas, incluidos los precursores “de diseño”, junto con posibles formas de hacer frente a la proliferación de esas sustancias químicas a nivel mundial.

Derivados del ácido P-2-P-metilglícido

124. Los derivados del ácido metilglícido son sustancias sintetizadas específicamente que pueden transformarse en P-2-P en una proporción aproximada de 2 a 1. Esos derivados se han incautado periódicamente en Bélgica y los Países Bajos. Hasta la fecha, las únicas incautaciones que se han realizado fuera de Europa fueron comunicadas por el Líbano en 2016. En 2017, en Bélgica se aprehendió un total de más de 4 t del éster metílico del ácido P-2-P-metilglícido; el mismo año, los Países Bajos se incautaron de 1.625 kg. Tanto Bélgica como los Países Bajos comunicaron las incautaciones a través del PICS en tiempo real. En 2018 siguieron produciéndose incidentes en ambos países y muchos de ellos guardaron relación con incautaciones en almacenes o laboratorios ilícitos. En esas incautaciones se aprehendió también APAA y otras sustancias químicas “de diseño”, lo que sugería que en el mismo lugar se habían estado fabricando distintas drogas.

125. Cabe señalar que los derivados del ácido P-2-P-metilglícido se encuentran con menos frecuencia que los derivados del ácido 3,4-MDP-2-P-metilglícido, cuyo uso en la fabricación ilícita de MDMA se corresponde con la de los derivados del ácido P-2-P-metilglícido en la fabricación ilícita de anfetamina (véanse los párrs. 146 a 149). Es probable que esto tenga que ver con la disponibilidad de alternativas como la APAA, que en la actualidad pueden ser incluso más accesibles que los derivados del ácido P-2-P-metilglícido.

Benzaldehído, nitroetano y 1-fenil-2-nitropropeno

126. En el formulario D correspondiente a 2017 varios países comunicaron incautaciones de benzaldehído y nitroetano, o 1-fenil-2-nitropropeno, las principales sustancias

químicas utilizadas en la fabricación ilícita de P-2-P y, posteriormente, de metanfetamina o anfetamina, mediante el método del nitroestireno.

127. Los Estados Unidos comunicaron el mayor volumen de benzaldehído incautado, casi 18.500 litros. El 95 % de ese volumen se incautó en un solo incidente. El motivo inicial de la incautación era la ausencia de documentos de trasbordo de camino a Haití. Las investigaciones revelaron entonces que el cargamento iba a redirigirse a un puerto de México. En dicho puerto se incautaron otros 2.000 litros en dos incidentes. En México se incautaron un total de unos 2.200 litros en dos laboratorios clandestinos de metanfetamina. La Argentina también comunicó la incautación de más de 500 litros de benzaldehído. Las incautaciones comunicadas de nitroetano no superaron los 90 litros en ninguno de esos países. En Alemania y Polonia se encontraron indicios de que se estaba utilizando el método del nitroestireno en la fabricación ilícita de anfetamina.

128. El 1-fenil-2-nitropropeno es el producto de la reacción química entre el benzaldehído y el nitroetano. Cuando se incauta en laboratorios ilícitos, puede haber sido desviado de una fuente legítima para su uso como materia prima, o puede ser un producto intermedio en la síntesis ilícita de P-2-P. En 2017, Estonia, México y Ucrania notificaron incautaciones de 1-fenil-2-nitropropeno, y las autoridades de dos de esos tres países indicaron que se trataba de un producto intermedio.

129. En México, la utilización del método del nitroestireno para la fabricación ilícita de metanfetamina parece haber aumentado gradualmente desde que se equilibró con el método tradicional (que comienza con el ácido fenilacético y sus ésteres) en la segunda mitad de 2015 (véase la figura VIII). Esa conclusión se basa en muestras analizadas como parte del programa de elaboración de perfiles forenses del Laboratorio Especial de Ensayos e Investigación de la Administración para el Control de Drogas de los Estados Unidos. Sin embargo, este aumento parece haberse detenido e incluso revertido en la segunda mitad de 2017, mientras que, simultáneamente, aumentó el número de muestras de metanfetamina fabricadas a partir del ácido fenilacético o a través de él. En consonancia con ello, por primera vez desde 2011, México comunicó en el formulario D correspondiente a 2017 incautaciones importantes de casi 20 t de ácido fenilacético (véase el párr. 104). Por otra parte, no se registraron incautaciones de ésteres del ácido fenilacético en América del Norte. Los ésteres del ácido fenilacético eran las materias primas preferidas para la fabricación ilícita de metanfetamina en México aproximadamente desde 2009 (véase la figura IX).

Figura VIII. Métodos utilizados en la fabricación ilícita de metanfetamina, determinados mediante la elaboración de perfiles forenses de muestras de metanfetamina de los Estados Unidos de América y México enviadas para su análisis, 2015-2018

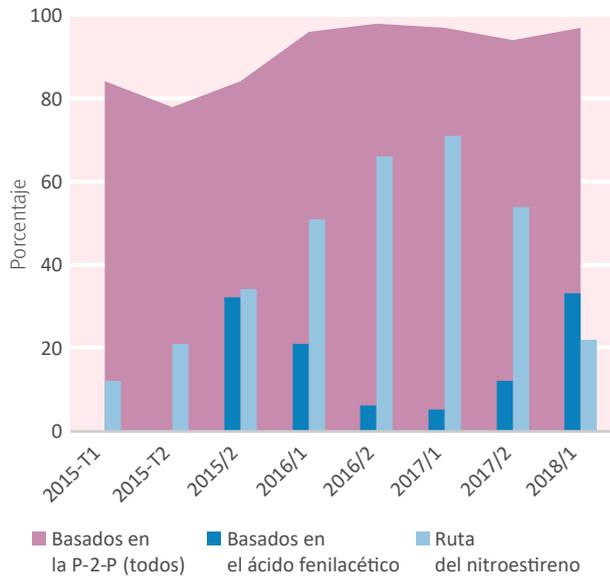
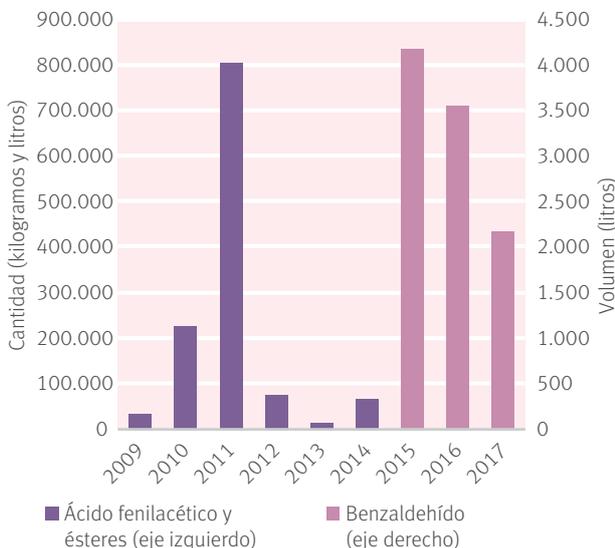


Figura IX. Incautaciones de ácido fenilacético y sus ésteres, y de benzaldehído, comunicadas por México en el formulario D, 2009-2017



Otras sustancias químicas no sometidas a fiscalización internacional que fueron incautadas en relación con la fabricación clandestina de anfetamina o metanfetamina

130. Al igual que en años anteriores, otras sustancias químicas no sometidas a fiscalización internacional pero frecuentemente comunicadas en el formulario D correspondiente a 2017 fueron las relacionadas con la

fabricación ilícita de metanfetamina utilizando métodos de fabricación ilícita a partir de efedrina, como el denominado método de Nagai y sus modificaciones. Entre estas sustancias figuraban el yodo y el fósforo rojo, así como sustancias químicas alternativas como el ácido yodhídrico y el ácido hipofosforoso. Comunicaron incautaciones de una o más de esas sustancias Austria, Chequia, Eslovaquia, España, los Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia. Las incautaciones de ácido hipofosforoso en laboratorios clandestinos de metanfetamina en México indican que podría seguir existiendo una fabricación limitada basada en efedrinas en ese país.

131. En 2018 se siguieron registrando incidentes relacionados con esas sustancias químicas, entre ellos la incautación en los Países Bajos de 7.000 litros de ácido hipofosforoso, cantidad que indica que podría estarse fabricando metanfetamina ilícitamente en ese país y que dicha fabricación podría ser de una magnitud considerable. Además, en mayo de 2018, en Nueva Zelanda se incautaron 3.024 litros de ácido hipofosforoso, la cantidad más grande en la historia de la policía. La incautación se produjo después de varios años de investigaciones en los que se evaluaron las cantidades importadas y distribuidas. Se estima que con esa cantidad de ácido hipofosforoso se podrían haber fabricado entre 1,5 y 2,3 t de metanfetamina.

132. Bélgica, el Brasil, México y los Países Bajos comunicaron incautaciones de sustancias químicas no fiscalizadas que pueden utilizarse para la fabricación ilícita de P-2-P con APAAN o ácido fenilacético. En Bélgica se incautaron 100 kg de cianuro de bencilo provenientes de China y destinados a los Países Bajos. México comunicó la incautación de cantidades considerables de 2-fenilacetamida (6.475 kg), cianuro de bencilo (5.450 litros) y su precursor, el cloruro de bencilo (4.627 litros). En 2018 siguieron produciéndose incidentes, incluida la incautación de casi 50.000 litros de cloruro de bencilo en el puerto marítimo de Manzanillo (México). La remesa se aprehendió tras la inspección física de las mercancías debido a que el consignatario carecía de los permisos necesarios. Anteriormente los contenedores habían sido transportados a través de los Estados Unidos y Panamá.

133. En la zona fronteriza entre Tailandia y Myanmar se comunican de manera habitual incautaciones de cantidades considerables de cianuro de sodio, sustancia química necesaria para convertir el cloruro de bencilo en cianuro de bencilo, aunque no se ha demostrado que la sustancia se utilice en esa zona para la fabricación ilícita de metanfetamina. Los Estados Unidos también han comunicado incautaciones de cianuro de sodio, aunque por lo general en relación con la fabricación ilícita de fenciclidina.

134. A diferencia de lo que ocurría hace varios años (aproximadamente entre 2010 y 2014), cuando se comunicaban incautaciones de ésteres del ácido fenilacético de manera regular, en particular por los países de América del Norte y Centroamérica, en 2017 fueron los Países Bajos el único país que comunicó una incautación de fenilacetato de metilo en el formulario D, de 458 kg aprehendidos en unas instalaciones de carga de correo. La incautación había sido comunicada previamente a través del PICS.

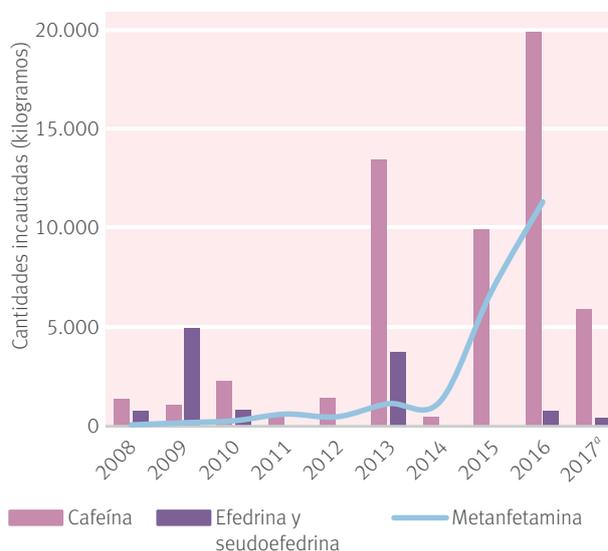
135. Existen otros reactivos químicos necesarios para la fabricación de diversas drogas. Las incautaciones de esas sustancias son, pues, indicativas de la fabricación de drogas ilícitas, y las sustancias a menudo se desvían a los mismos laboratorios clandestinos que los precursores fiscalizados. México es el país que con más frecuencia ha informado de incautaciones de ácido tartárico, una sustancia química que se utiliza para aumentar la potencia de la metanfetamina fabricada con métodos basados en la P-2-P. México empezó a comunicar incautaciones en 2009, cuando prohibió la importación de efedrina y los métodos basados en la P-2-P comenzaron a dominar la fabricación ilícita de metanfetamina. Las incautaciones anuales de ácido tartárico han oscilado entre 2,8 t (2014) y 60 t (2011) y se han situado más recientemente entre 5 y 6 t. En 2017, las cantidades de ácido tartárico incautadas en distintos incidentes en laboratorios de metanfetamina variaron de menos de 10 kg a 850 kg. Al igual que con otras sustancias químicas, la determinación de la fuente se complica por la ausencia de etiquetas en los contenedores incautados en laboratorios ilícitos. Sin embargo, se supone que el origen de las sustancias químicas más básicas es nacional.

136. Las incautaciones de adulterantes también son indicadores importantes de la fabricación ilícita de drogas. En el formulario D se han comunicado regularmente incautaciones de cafeína, un adulterante cuyo uso en relación con la fabricación ilícita de metanfetamina es conocido. Las comunicaciones son, sobre todo, de países de Asia Oriental y Sudoriental. La cafeína es un ingrediente principal de los llamados comprimidos “yaba”, que se consumen ampliamente en esa región; representa del 70 % al 75 % del peso de un comprimido medio de “yaba”.

137. Varios países comunicaron incautaciones de cafeína en el formulario D correspondiente a 2017. Myanmar comunicó las mayores incautaciones en los últimos años, con casi 20 t en 2016 y 6 t en 2017. Las autoridades creen que la cafeína entra en Myanmar desde la provincia tailandesa de Chiang Rai o siguiendo el curso del río Mekong desde la República Democrática Popular Lao. Aunque las incautaciones de efedrina en Myanmar no muestran una tendencia clara, las incautaciones de cafeína parecen guardar correlación con las incautaciones de metanfetamina. Esto demuestra que, para luchar contra la fabricación ilícita

de drogas, puede ser útil supervisar otros ingredientes y materiales además de los precursores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Convención de 1988.

Figura X. Incautaciones de metanfetamina, precursores de la metanfetamina y cafeína en Myanmar, 2008-2017



^aNo se dispone de datos sobre las incautaciones de metanfetamina.

Fuente: El formulario D, el informe anual sobre la fiscalización de estupefacientes correspondiente a 2016 del Comité Central de Lucha contra el Uso Indebido de Drogas de Myanmar, y los datos brutos en que se basa el *Informe Mundial sobre las Drogas 2018* (<https://dataunodc.un.org/drugs/seizures>).

2. Sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de 3,4-metilendioximetanfetamina y sus análogos

138. En 2017, al igual que en años anteriores, no había pruebas de que se estuvieran utilizando precursores fiscalizados en la fabricación ilícita de MDMA y sustancias conexas en cantidades apreciables. Esto se aplica a los cuatro precursores de MDMA sometidos a fiscalización internacional: el precursor inmediato, la 3,4-MDP-2-P, y sus precursores piperonal, safrol e isosafrol. Al mismo tiempo, se han comunicado incautaciones de varios precursores de diseño, en particular los derivados del ácido 3,4-MDP-2-P-metilglucídico, en particular en Europa (véanse los párrs. 146 a 149).

a) 3,4-Metilendioxifenil-2-propanona y piperonal

Comercio lícito

139. El piperonal es el más comercializado de los cuatro precursores de la MDMA, mientras que el comercio internacional de 3,4-MDP-2-P es prácticamente inexistente.

Entre el 1 de noviembre de 2017 y el 1 de noviembre de 2018, 16 países y territorios exportadores notificaron a las autoridades de 47 países y territorios importadores más de 750 exportaciones previstas de piperonal, que ascendían a más de 2.700 t. Hubo solo una notificación previa a la exportación de 3,4-MDP-2-P, que se refería a una cantidad considerable y recibió objeciones de las autoridades del país importador.

Tráfico

140. En el formulario D correspondiente a 2017, dos países, Bulgaria y los Países Bajos, comunicaron incautaciones de 3,4-MDP-2-P en cantidades superiores a 5.000 litros. La JIFE entiende que esos informes pueden referirse en realidad a la misma remesa, que fue objeto de una entrega vigilada entre ambos países. Esa remesa tuvo su origen en la República Democrática Popular Lao. Viajó por Viet Nam en camión hasta el puerto de Haipong y desde Haipong fue a Grecia por mar y luego llegó a Bulgaria. Las investigaciones de este suceso siguen en curso, tanto en lo relativo al origen real de la sustancia química en Asia Sudoriental, que podría haber sido diferente del origen de la remesa, como en lo que respecta al consignatario (o consignatarios) en Europa.

141. En otros países, el total de las incautaciones anuales de 3,4-MDP-2-P se mantuvo casi inapreciable. El volumen de las incautaciones de piperonal también fue insignificante.

b) Safrol, aceites ricos en safrol e isosafrol

Comercio lícito

142. Entre el 1 de noviembre de 2017 y el 1 de noviembre de 2018, seis países exportadores enviaron 33 notificaciones previas a la exportación de safrol y aceites ricos en safrol mediante el sistema PEN Online a las autoridades de 12 países importadores. Esas notificaciones se referían a un volumen total de más de 1.200 litros, cantidad que incluía 220 litros en forma de aceites ricos en safrol. No se registraron notificaciones previas a la exportación de isosafrol.

Tráfico

143. Los Países Bajos fueron el único país que comunicó incautaciones importantes de safrol y aceites ricos en safrol en el formulario D correspondiente a 2017. Esas incautaciones ascendieron a casi 3.000 litros en cinco incidentes, de los cuales 2.875 litros se aprehendieron en un solo incidente. En el mismo incidente se incautaron cantidades considerables de otras sustancias químicas, incluidos más de 40.000 litros de formamida, lo que es indicativo de la

utilización del método de Leuckart. El incidente estuvo relacionado con contenedores y etiquetas similares a los encontrados en otra incautación de aceites ricos en safrol que se llevó a cabo en un laboratorio ilícito en diciembre de 2016. Se están realizando investigaciones para determinar la naturaleza exacta de la relación entre ambos incidentes, que se produjeron en un plazo de 11 meses.

144. En los diez primeros meses de 2018 se siguieron comunicando por conducto del PICS incautaciones de safrol y aceites ricos en safrol. En las comunicaciones se facilitó información sobre el primer laboratorio de MDMA desmantelado en Filipinas. No se comunicaron incautaciones de isosafrol en el formulario D correspondiente a 2017, ni se comunicó ningún incidente a través del PICS.

145. La disponibilidad de sustitutos no fiscalizados para el safrol y los aceites ricos en safrol para su utilización en la fabricación ilícita de MDMA y sustancias conexas explica la ausencia de incautaciones importantes de precursores fiscalizados en Europa, pero no se dispone de suficiente información para determinar si lo mismo se aplica al resto del mundo, en particular a los países de Asia Oriental y Sudoriental. Hace mucho tiempo que la región se enfrenta a la tala ilegal de árboles del género *Cinnamomum*, que son ricos en aceites que contienen safrol. La situación actual en la región solo se puede evaluar a partir de información anecdótica, ya que la comunicada a través del formulario D es incompleta (véanse el cuadro en el cap. II, secc. C, y el anexo III). **La JIFE observa que tiene dificultades de comunicación con varios países, en particular de Asia Sudoriental. La Junta recuerda a todos los países que las investigaciones sobre las incautaciones y el intercambio de información sobre los *modus operandi* entre ellos y con la JIFE son elementos fundamentales para la fiscalización internacional de precursores, ya que ayudan a detectar puntos de desviación y a prevenir desviaciones futuras.**

c) Utilización de sustancias no incluidas en los Cuadros y otras tendencias en la fabricación ilícita de 3,4-metilendioximetanfetamina y sus análogos

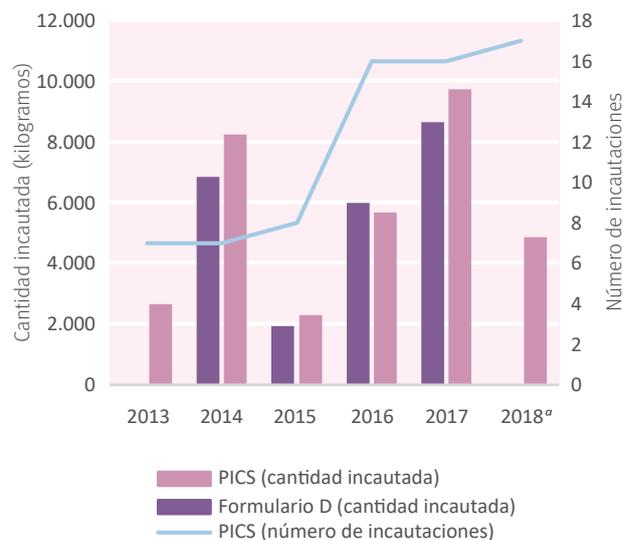
146. Con frecuencia se ha sugerido que la disponibilidad de precursores “de diseño” no fiscalizados que sustituyen a precursores de MDMA fiscalizados ha contribuido a aumentar la potencia o la fuerza de los comprimidos de MDMA (conocidos comúnmente como comprimidos de “éxtasis”) que se encuentran actualmente en los mercados ilícitos. Se ha sugerido que estos sustitutos no solo son más baratos que el safrol o los aceites ricos en safrol que eran

objeto de tráfico anteriormente, sino que al ser sólidos también son más fáciles de transportar. Puede que esta haya sido y siga siendo una de las razones por las que han pasado desapercibidos para las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en algunas regiones.

147. De 2014 a 2017, entre tres y cinco Gobiernos comunicaron incautaciones de sustitutos no fiscalizados de 3,4-MDP-2-P en el formulario D cada año. Se comunican incidentes a través del PICS desde 2013, y tanto el número de incidentes como las cantidades comunicadas solían ser mayores que los comunicados en el formulario D. En 2017 siguieron realizándose incautaciones de sustancias sustitutivas no fiscalizadas de la 3,4-MDP-2-P únicamente en países de Europa. Las sustancias incautadas eran principalmente derivados del ácido 3,4-MDP-2-P-metilglucídico, es decir, precursores “de diseño” que no suelen estar disponibles directamente en el mercado³⁷. A menudo en cada incidente se aprehendían varias toneladas, por ejemplo en España y los Países Bajos. En los casos en que se efectuaron incautaciones en la frontera y se disponía de información, el presunto origen de los productos químicos era China. Las incautaciones de sustitutos no fiscalizados de 3,4-MDP-2-P siguieron realizándose a un ritmo comparable en los diez primeros meses de 2018 (figura XI). La JIFE tiene conocimiento de que en 2018 se incautaron esas sustancias también en el Canadá.

³⁷En noviembre de 2018, la JIFE recomendó que se sometiera a fiscalización internacional el ácido 3,4-MDP-2-P metilglucídico y su éster metílico.

Figura XI. Incautaciones de sustitutos de 3,4-MDP-2-P comunicadas por conducto del PICS y notificadas en el formulario D, 2013-2018



*Los diez primeros meses de 2018; no se dispone de datos del formulario D.

148. A partir de la información de que dispone la JIFE resulta evidente que la proliferación de las sustancias químicas no fiscalizadas, especialmente las sustancias químicas “de diseño” y las series de sustancias químicamente

Recuadro 2. La sentencia de la Audiencia Nacional en España en 2017^a

En España, la Audiencia Nacional condenó a dos personas a tres años de prisión y multas por delitos que constituían una amenaza para la salud pública después de haber sido declaradas culpables de importar 3,4-MDP-2-P-metilglucídato, preprecursor de la MDMA, de China a España y a continuación enviarlo a los Países Bajos. En el momento de redactar el presente informe, había un recurso pendiente ante el Tribunal Supremo.

Habida cuenta de que en la disposición pertinente del Código Penal solo se hacía referencia expresa a las sustancias incluidas en los Cuadros de la Convención de 1988, el Tribunal hubo de determinar si dicha disposición era aplicable a los precursores no incluidos en los Cuadros.

No obstante, en la disposición también se hacía referencia a la fabricación, el transporte, la distribución, el comercio y la posesión de equipo y materiales utilizados para producir las sustancias incluidas en los Cuadros, con lo que también se tipificaban como delitos los actos preparatorios.

El Tribunal determinó que el 3,4-MDP-2-P-metilglucídato, como preprecursor, era un material necesario para producir una sustancia ilícita. Por esos motivos, dictaminó que el 3,4-MDP-2-P-metilglucídato estaba sujeto a las disposiciones pertinentes relativas a los delitos que constituían una amenaza para la salud pública.

^aAudiencia Nacional de España, Sala de lo Penal, Sección 2, Sentencia 12/2017, de 12 de junio de 2017.

afines, es un problema para los Gobiernos (véase también el capítulo IV). La denominada cláusula “escoba” de la legislación sobre precursores de la Unión Europea permite a las autoridades prohibir la entrada de sustancias químicas no fiscalizadas en el territorio aduanero de la Unión o su salida de él cuando existan pruebas suficientes de que esas sustancias están destinadas a la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas. Sin embargo, como la cláusula todavía tiene que demostrar su eficacia en la práctica, **la JIFE alienta a los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros países a que compartan enfoques nacionales eficaces para hacer frente a la proliferación de sustancias químicas no fiscalizadas y precursores “de diseño”, incluidos los que no tienen usos lícitos reconocidos.**

149. Además de los derivados del ácido 3,4-MDP-2-P-metilglicídico, el helional es un sustituto importante en la fabricación ilícita de drogas del tipo MDMA. El helional fue notificado por los Países Bajos en el formulario D correspondiente a 2017. Se trata de la primera notificación de este tipo en Europa, ya que las tres incautaciones previas fueron notificadas por Canadá a partir de 2014.

3. Otras tendencias en la fabricación ilícita de estimulantes de tipo anfetamínico

Metilamina

150. Siguieron comunicándose incautaciones de metilamina tanto en forma de solución como de clorhidrato de metilamina. La metilamina es una sustancia química versátil que está sometida a fiscalización en muchos países, principalmente debido a su uso en la fabricación ilícita de metanfetamina y MDMA. Es necesaria también en determinados métodos de fabricación de efedrina, y de una serie de nuevas sustancias psicoactivas.

151. México, Honduras, los Países Bajos y los Estados Unidos, por ese orden, comunicaron las incautaciones más importantes en 2017. En Honduras, se incautaron unos 5.000 kg (en 200 sacos) en ruta hacia Puerto Barrios (Guatemala). No se facilitó información sobre su origen. En los Estados Unidos, en un único incidente, se aprehendieron 1.000 kg de clorhidrato de metilamina en tránsito desde China hacia el Canadá, porque el cargador no había presentado una notificación previa de importación para el transbordo, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de los Estados Unidos. Además, la empresa importadora en el Canadá había

sido identificada anteriormente como fuente de suministro de precursores a un laboratorio clandestino que también estaba en el Canadá.

152. Las incautaciones en México ascendieron a casi 900 kg y más de 13.000 litros, y se efectuaron en 12 laboratorios clandestinos de metanfetamina. En la mayoría de los casos se habían eliminado las etiquetas de los contenedores, lo que hacía difícil determinar el origen. Los Países Bajos llevaron a cabo incautaciones de clorhidrato de metilamina sólido que ascendieron a casi 5 t en nueve incidentes. No se facilitó información sobre posibles fuentes o puntos de desviación.

153. México también siguió comunicando incautaciones de sustancias químicas a partir de las cuales se podía fabricar metilamina de manera ilícita. En 2017, las autoridades se incautaron de más de 10.500 litros de formaldehído y casi 20 t de cloruro de amonio³⁸. Ambas sustancias químicas se incautaron en laboratorios clandestinos de metanfetamina.

Hidrógeno gaseoso

154. Alemania siguió comunicando robos de bombonas de gas que contenían hidrógeno gaseoso comprimido, que puede utilizarse como agente reductor en la fabricación ilícita de varias drogas sintéticas. El hidrógeno robado se utilizó, presumiblemente, en la fabricación ilícita de anfetamina. Los Países Bajos también continuaron notificando incautaciones de bombonas de hidrógeno.

Otras sustancias no sometidas a fiscalización internacional

155. España, los Países Bajos y Polonia informaron de incautaciones de formamida, ácido fórmico o formiato de amonio en el formulario D correspondiente a 2017. Estas sustancias químicas están relacionadas con el llamado método de Leuckart, que puede utilizarse para la fabricación ilícita de anfetamina y metanfetamina con P-2-P, o de MDMA y sustancias conexas con 3,4-MDP-2-P.

156. Siguieron realizándose incautaciones de precursores “de diseño” en forma de derivados enmascarados de estimulantes de tipo anfetamínico. Concretamente, los Países Bajos informaron de la incautación de 25 kg de *N-terc-butoxicarbonil-MDMA* (*t*-BOC-MDMA), frente a los 123 kg aprehendidos en 2016.

³⁸Con 10.500 litros de formaldehído pueden producirse aproximadamente 1.700 kg de clorhidrato de metilamina.

B. Sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de cocaína

1. Permanganato potásico

Comercio lícito

157. El permanganato potásico se usa como agente oxidante en la fabricación ilícita de cocaína. También se utiliza ampliamente en química orgánica, como desinfectante y para la purificación del agua y, por lo tanto, es objeto de un extenso comercio internacional. Entre el 1 de noviembre de 2017 y el 1 de noviembre de 2018, las autoridades de 31 países exportadores enviaron más de 1.500 notificaciones previas a la exportación de remesas de permanganato potásico a países importadores, una situación similar a la del período analizado en el informe anterior. Las remesas estaban destinadas a 124 países y territorios importadores y sumaban un volumen total de más de 25.500 t de permanganato potásico. Los tres países productores de coca de América del Sur, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú, siguieron representando un porcentaje muy reducido de ese comercio (aproximadamente el 1,4 %). Las importaciones de otros países de América del Sur ascendieron a 1.300 t (aproximadamente el 5 % del comercio global). Ninguno de esos países exportó o reexportó permanganato potásico en cantidades significativas.

Tráfico

158. La situación en el caso del permanganato potásico y otros precursores de la cocaína en América del Sur sigue siendo poco clara, especialmente en lo que respecta a sus fuentes. Las dos fuentes principales del permanganato potásico utilizado con fines ilícitos parecen ser la desviación desde los canales lícitos de distribución internos y el contrabando posterior a sitios de procesamiento ilícito, ya sea dentro del mismo país o atravesando fronteras subregionales, y la fabricación ilícita. Sin embargo, la Junta no ha recibido información suficiente para determinar cuáles son las fuentes reales del permanganato potásico en los mercados ilícitos. Además, la JIFE no tiene conocimiento de ninguna investigación de rastreo de los orígenes del permanganato potásico incautado.

159. En 2017, al igual que en años anteriores, los países productores de coca siguieron notificando un porcentaje importante de las incautaciones mundiales de permanganato potásico. En el formulario D correspondiente a 2017, el Estado Plurinacional de Bolivia comunicó la incautación de cerca de 1.725 kg; además, se incautaron otros 676 kg por razones administrativas. Colombia informó de casi

400 incautaciones que sumaron casi 98 t³⁹, toda esa cantidad con origen en Colombia. Sin embargo, no quedó claro qué proporción del permanganato potásico se había fabricado ilícitamente.

160. Del resto de los países de América del Sur, solo la Argentina comunicó una importante incautación de 2.650 kg de permanganato potásico. Se trata del mayor volumen incautado comunicado por ese país hasta el momento. No obstante, no se facilitaron más detalles, y se desconocía el origen de la remesa. Las cantidades incautadas en la República Bolivariana de Venezuela, según los datos comunicados, fueron más de tres veces superiores a las incautadas en 2016, y ascendieron a 660 kg. No se disponía de información relativa al Perú.

161. Habida cuenta del reciente aumento de la fabricación mundial de cocaína comunicado, **la JIFE alienta a los Gobiernos de los países de América afectados a que formulen, individualmente o por medio de los mecanismos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, estrategias adecuadas para colmar las lagunas en los conocimientos actuales sobre las tendencias del tráfico y los *modus operandi* utilizados por los traficantes para obtener permanganato de potasio. Además, la JIFE reitera su llamamiento a esos Gobiernos para que examinen sus mecanismos de fiscalización nacional, en particular la obligación de declarar el uso final del permanganato potásico, así como cualquier umbral que pueda ser explotado por los traficantes. El Grupo de Tareas sobre Precursores de la JIFE está dispuesto a apoyar las actividades que se lleven a cabo en esa esfera.**

2. Utilización de sustancias químicas no incluidas en los Cuadros y otras tendencias en la fabricación ilícita de cocaína

162. Además del permanganato potásico, la mayoría de los países de Centroamérica y América del Sur tienen una variedad de otras sustancias químicas sometidas a fiscalización nacional, de las que se sabe que han sido utilizadas en la fabricación ilícita de cocaína. En consecuencia, muchos de esos países informan de incautaciones de esas sustancias químicas en el formulario D. Entre las sustancias aprehendidas figuran ácidos y bases comunes, agentes oxidantes, disolventes utilizados para la extracción de cocaína base de las hojas de coca y para la transformación de cocaína base

³⁹Según las autoridades colombianas, esa cantidad incluyó incautaciones administrativas después de las cuales el permanganato potásico pudo haber sido devuelto al propietario. En el formulario D, las autoridades también aclararon que la información facilitada estaba basada únicamente en ensayos y mediciones sobre el terreno.

en clorhidrato de cocaína, y precursores y sustitutos del permanganato potásico. En la mayoría de los casos en que se facilitó esa información, se indicó que esas sustancias químicas provenían de fuentes de dentro del país.

Precursores y sustitutos del permanganato potásico

163. En 2017, Colombia incautó cerca de 1,9 t de manganato potásico, un precursor inmediato del permanganato potásico. Su origen según los informes fue Colombia. Sin embargo, teniendo en cuenta la secuencia de fabricación, el propio manganato potásico incautado también podría haber sido fabricado ilícitamente a partir del dióxido de manganeso. En el 2017 no se notificaron incautaciones de dióxido de manganeso.

164. El Estado Plurinacional de Bolivia comunicó la incautación de 560 litros de ácido nítrico, frente a los 845 litros incautados en 2016. Una parte de esas incautaciones se llevó a cabo en laboratorios ilícitos de cocaína, donde se habría utilizado el ácido nítrico como agente oxidante sustitutivo en las primeras etapas del proceso de fabricación de cocaína. Otra parte se incautó por diversas razones administrativas, por ejemplo por transportar la sustancia sin autorización.

165. En el formulario D correspondiente a 2017, solo la Argentina comunicó incautaciones de hipoclorito de sodio, otro sustituto del permanganato potásico en la purificación de la pasta de coca. Las incautaciones ascendieron a 1.440 litros, prácticamente la misma cantidad que en 2016. El Estado Plurinacional de Bolivia, donde anteriormente se había incautado hipoclorito de sodio en cantidades de entre 10.000 y 30.000 litros de manera regular, no comunicó ninguna incautación en 2017.

Otras sustancias no sometidas a fiscalización internacional y tendencias en la fabricación ilícita de cocaína

166. En lo que respecta a otros precursores de la cocaína no sometidos a fiscalización internacional, menos países que en años anteriores informaron de incautaciones en el formulario D correspondiente a 2017, con raras excepciones. Las incautaciones notificadas fueron de menos sustancias y de cantidades más pequeñas. Esto podría estar relacionado con la presentación de informes, aunque también puede tener que ver con cambios en la atención prestada por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

167. Con respecto a los productos químicos utilizados para la extracción de cocaína base de las hojas de coca, Colombia notificó que en 2017 se había incautado de casi

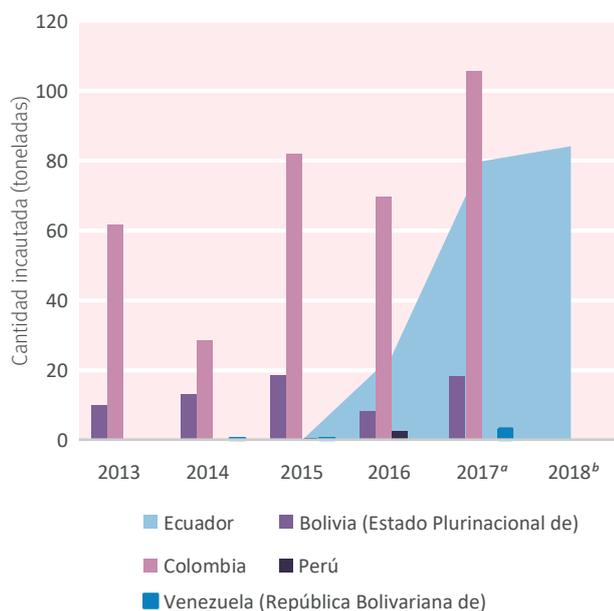
82.000 litros de amoníaco. El Estado Plurinacional de Bolivia aprehendió más de 1,6 t de urea, aunque lo hizo en parte por razones administrativas. En la República Bolivariana de Venezuela se incautó una cantidad similar en laboratorios clandestinos.

168. La incautación de otras sustancias químicas indica que el procesamiento ilícito de cocaína es cada vez más sofisticado y eficiente. El metabisulfito de sodio es un agente reductor utilizado para normalizar el nivel de oxidación de la cocaína base procedente de diversos laboratorios de extracción antes de su procesamiento ulterior. Se notifica con regularidad en el formulario D desde 2008. En 2017, comunicaron incautaciones Colombia (47 t), el Estado Plurinacional de Bolivia (7,5 t, de las que más del 75 % se aprehendió en laboratorios ilícitos de cocaína) y la República Bolivariana de Venezuela (1,7 t, incautadas en laboratorios ilícitos).

169. En el formulario D correspondiente a 2017 también se siguieron comunicando incautaciones de cloruro de calcio, un agente secante para disolventes (véase la figura XII). El Estado Plurinacional de Bolivia comunicó la incautación de más de 18 t de cloruro de calcio. Alrededor de la mitad de las incautaciones se realizó en redadas de laboratorios ilícitos de cocaína, mientras que la otra mitad se hizo por razones administrativas, como la imposibilidad de obtener autorizaciones o documentos de transporte. En Colombia, las incautaciones de cloruro de calcio ascendieron a más de 105 t, desde las 70 t de 2016.

170. Si bien tanto el Estado Plurinacional de Bolivia como Colombia han informado periódicamente desde 2013 de incautaciones importantes de varias toneladas, el Ecuador parece ser el tercer país afectado por el contrabando a gran escala de cloruro de calcio para su utilización en laboratorios ilícitos de cocaína. Las incautaciones notificadas en ese país aumentaron de menos de 100 kg en 2015 a 24 t en 2016 y a 80 t en 2017. La información proporcionada por el Gobierno del Ecuador indica que las incautaciones de los primeros diez meses de 2018 ya superaban las 80 t. La mayoría de las incautaciones se realizaron en las carreteras. El cloruro de calcio se originaba en el Perú y tenía como destino Colombia para su uso en la fabricación ilícita de cocaína. Esto contrasta con la información recibida de otros países, que por lo general no especificaban el origen del cloruro de calcio incautado y, cuando lo hacían, lo registraban como nacional. Las investigaciones de rastreo de las incautaciones efectuadas en el Ecuador son, al parecer, difíciles de realizar porque el cloruro de calcio no está sujeto a fiscalización en el Perú y, por consiguiente, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley no han adoptado ninguna otra medida.

Figura XII. Incautaciones de cloruro de calcio en América del Sur comunicadas por los Gobiernos en el formulario D, 2013-2017, y por el Gobierno del Ecuador, 2018



^aNo se dispone de datos relativos al Perú correspondientes a 2017.

^bLos diez primeros meses de 2018.

Figura XIII. Disolventes a base de acetato cuya incautación fue comunicada por los países de América del Sur en el formulario D, 2008-2017, y fabricación potencial de cocaína en Colombia, 2008-2016⁴⁰



171. La situación con respecto a las incautaciones de disolventes y ácidos necesarios para la elaboración de

⁴⁰ World Drug Report 2018: Global Overview of Drug Demand and Supply—Latest Trends, Cross-Cutting Issues (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.18.XI.9 (fascículo 2)), pág 53.

cocaína se mantuvo prácticamente sin cambios. Los países de América del Sur siguieron notificando importantes incautaciones de disolventes, incluidos y no incluidos en el Cuadro II de la Convención de 1988. La mayoría de los disolventes no incluidos en el Cuadro II eran disolventes a base de acetato que se utilizan en el paso final de cristalización, cuando la cocaína base se transforma en clorhidrato de cocaína (véase la figura XIII). Los disolventes y ácidos se obtenían normalmente de fuentes nacionales.

172. En cuanto a la difusión geográfica, hay indicios de que la pasta de coca (o cocaína base) es cada vez más objeto de tráfico y transformación en clorhidrato de cocaína fuera de Colombia, en particular en países de Centroamérica y América del Sur. Esto podría deberse en parte a que las redes delictivas organizadas están adquiriendo un mayor control sobre todo el proceso de fabricación, de principio a fin, y están utilizando métodos cada vez más sofisticados para fabricar cocaína de manera ilícita. Por las mismas razones podría haber cambios en sus *modus operandi* para el suministro de permanganato de potasio y otros productos químicos necesarios.

C. Sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de heroína

1. Anhídrido acético

173. El anhídrido acético es un precursor clave de la heroína y una sustancia química objeto de comercio frecuente y muy extendido que está incluida en el Cuadro I de la Convención de 1988. El anhídrido acético es necesario no solo para la fabricación ilícita de heroína, sino también en determinados métodos basados en la P-2-P que se utilizan para la fabricación ilícita de anfetamina y metanfetamina (véase el anexo VIII).

174. La Junta ha observado un marcado aumento en la demanda de anhídrido acético para fines ilícitos desde principios de 2016, en particular en la Unión Europea. Este aumento se manifiesta de tres maneras. En primer lugar, las empresas de comercialización y distribución de productos químicos legítimos recibieron un número sin precedentes de consultas de personas físicas y jurídicas sospechosas sobre el suministro de anhídrido acético. En segundo lugar, a través del sistema PEN Online, los países importadores plantearon objeciones a varias remesas de anhídrido acético que supuestamente iban destinadas a empresas no autorizadas en su territorio. En tercer lugar, a través del PICS se ha comunicado una cantidad cada vez mayor de incautaciones de anhídrido acético.

175. La proliferación a escala mundial de intentos de desviación de anhídrido acético continuó durante 2016 y

culminó a mediados de 2017. Desde entonces, los intentos de los traficantes por abastecerse de esa sustancia a partir de los canales de distribución nacionales e internacionales han disminuido gradualmente en número, en particular en la Unión Europea, si bien no se han eliminado por completo. No obstante, se siguieron publicando solicitudes sospechosas de suministro de anhídrido acético en determinadas plataformas de comercio en línea. Una de las razones de la disminución del número de intentos de desviación podría ser que los traficantes hayan logrado desviar y almacenar cantidades suficientes para seguir traficando con las regiones de fabricación de heroína. Esa hipótesis parece estar respaldada por el hecho de que en 2017 y 2018 siguieron efectuándose incautaciones de anhídrido acético de presunto origen europeo en Europa y Asia Occidental. Además de los países de Europa, el Japón se convirtió en un posible nuevo objetivo para los traficantes de anhídrido acético en 2017.

Comercio lícito

176. Del 1 de noviembre de 2017 al 1 de noviembre de 2018, las autoridades de 23 países y territorios exportadores utilizaron el sistema PEN Online para enviar más de 1.900 notificaciones previas a la exportación en relación con los envíos de anhídrido acético. Las remesas estaban destinadas a 84 países y territorios importadores y sumaban un volumen total de 611 millones de litros de anhídrido acético⁴¹. Aproximadamente el 15 % recibieron objeciones de las autoridades de los países importadores, principalmente por razones administrativas, el mismo número que en el período anterior (del 1 de noviembre de 2016 al 1 de noviembre de 2017). Sin embargo, a diferencia del período anterior, el número de remesas que recibieron objeciones a través del sistema PEN Online por presuntos intentos de desviación ha disminuido notablemente, lo que indica un probable regreso de los traficantes a su *modus operandi* anterior, es decir, la desviación a partir de los canales de distribución nacionales.

177. En 2017, entre los incidentes importantes en el comercio lícito vigilado a través del sistema PEN Online cabe mencionar la detención de una remesa de 900.000 litros de anhídrido acético procedente de Suiza con destino a Polonia. También cabe señalar las propuestas de exportación de cantidades considerables de anhídrido acético de los Estados Unidos a los Emiratos Árabes Unidos. Las autoridades de los Emiratos Árabes Unidos opusieron objeciones a las exportaciones propuestas porque la parte receptora no era un importador autorizado. **La Junta desea recordar a los Gobiernos la importancia de procurar que los envíos de comercio internacional legítimo que han sido detenidos o han sido objeto de objeciones reciban la misma atención y**

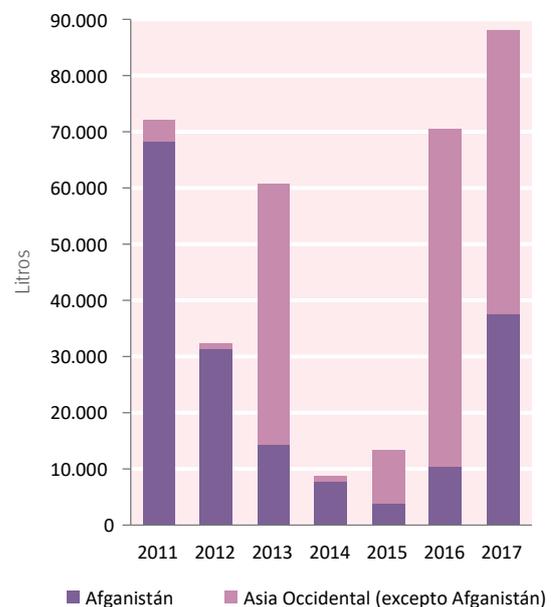
se investiguen de la misma forma que las incautaciones, con el fin de obtener información práctica para prevenir futuras desviaciones en otros lugares.

Tráfico

178. Según la información proporcionada por los Gobiernos en el formulario D correspondiente a 2017, 20 países comunicaron incautaciones de anhídrido acético, que sumaban casi 127.000 litros. La mayor cantidad fue notificada por el Afganistán (37.700 litros), seguido de Turquía (23.200 litros) y la República Islámica del Irán (20.300 litros). Los países que comunicaron incautaciones de más de 5.000 litros fueron Bulgaria (10.600 litros), México (8.600 litros), el Japón (7.600 litros), los Países Bajos (7.000 litros) y el Pakistán (6.900 litros).

179. Tras una marcada disminución de las cantidades de anhídrido acético incautadas en el Afganistán entre 2011 (68.000 litros) y 2015 (3.800 litros), las cantidades incautadas han aumentado de nuevo, hasta triplicarse en dos años consecutivos, a 10.400 litros en 2016 y a 37.700 litros en 2017 (véase la figura XIV). Según las autoridades del Afganistán, todo el anhídrido acético incautado en 2017, en 13 incidentes, se había introducido a través de la República Islámica del Irán. Los datos preliminares para 2018, comunicados a través del PICS, sugieren que la cantidad incautada en el Afganistán volvió a disminuir, aunque también se notificaron por otros medios incautaciones de anhídrido acético cuyo presunto destino era el Afganistán. **La JIFE desea felicitar a las autoridades del Afganistán por su participación activa en el intercambio de información con sus homólogos en el extranjero, que ha permitido la incautación de anhídrido acético y el enjuiciamiento de traficantes en otros lugares.**

Figura XIV. Incautaciones de anhídrido acético comunicadas por los Gobiernos de los países de Asia Occidental en el formulario D, 2011-2017



⁴¹No se incluye el comercio entre los Estados miembros de la Unión Europea.

180. En el Pakistán, las incautaciones de anhídrido acético disminuyeron de 40.000 litros en 2016 a 6.900 litros en 2017; no se facilitó ninguna información sobre su presunto origen. Las incautaciones comunicadas a través del PICS sugieren un aumento notable de la cantidad de anhídrido acético incautada en 2018; la mayor de las remesas incautadas, que ascendía a un total de 15,5 t, procedía de Polonia.

181. Las autoridades de la República Islámica del Irán se incautaron de 20.293 litros de anhídrido acético en 2017 (en 3 incautaciones). Esto representaba un pequeño aumento respecto de los 18.520 litros incautados en 2016. Los presuntos lugares de origen o puntos de partida fueron China, la Provincia China de Taiwán y Alemania.

182. En el formulario D correspondiente a 2017, el Gobierno del Japón informó de una sola incautación de 7.647 litros de anhídrido acético que tenía su origen en el país. Las únicas incautaciones de anhídrido acético comunicadas por el Japón aparte de esta se remontan a 2009, cuando se aprehendieron 8.424 litros en cuatro incidentes. En aquel momento, al menos uno de los intentos de tráfico había sido facilitado por un ciudadano de un país de Asia Occidental que vivía en el Japón. La remesa en cuestión estaba destinada a los Emiratos Árabes Unidos.

183. Entre 2008 y 2017, las cantidades de anhídrido acético incautadas en Turquía ascendieron de menos de 200 litros en 2011 a más de 14.600 litros en 2013. En 2017, las incautaciones en Turquía aumentaron hasta 23.238 litros (en 23 incautaciones), probablemente como resultado de la desviación a gran escala en los países de Europa, y el tráfico posterior a través de Turquía hacia el Afganistán. En la medida en que se disponía de la información, se sospechaba que los países de origen eran Alemania, Bélgica, Chequia, Grecia, los Países Bajos, Irán (República Islámica del) y Rumania. En 2018, Turquía siguió realizando incautaciones de anhídrido acético del que se sospechaba que procedía de países de Europa.

184. En China, las incautaciones de anhídrido acético fluctuaron considerablemente en el último decenio y alcanzaron el nivel más alto en 2013 (94.900 litros), y el más bajo en 2009 (926 litros). No se disponía de los datos del formulario D correspondientes a 2017.

185. En 2016, la Provincia China de Taiwán figuraba como una presunta fuente del anhídrido acético incautado en el Afganistán y en la República Islámica del Irán. La JIFE es consciente de los posibles vínculos entre las incautaciones en estos dos últimos países, aunque el alcance de las investigaciones de rastreo fue limitado. Habida cuenta de la utilidad de establecer esos vínculos para la

investigación, **la JIFE desea alentar a las autoridades competentes, incluidas las autoridades de los países donde se realizan las incautaciones, a que sigan fortaleciendo su cooperación, en particular mediante el intercambio de información de manera oportuna, con miras a identificar las organizaciones delictivas implicadas y a prevenir el tráfico en el futuro.**

186. Históricamente, las incautaciones de anhídrido acético en la India han sido relativamente pocas. En 2017, se notificó la incautación de menos de 25 litros de anhídrido acético en dos incidentes. Uno de los casos estuvo vinculado con el desmantelamiento de un pequeño laboratorio clandestino de heroína en el que se aprehendió también una pequeña cantidad de cloruro de acetilo. Al mismo tiempo, la JIFE tiene conocimiento de diversas solicitudes sospechosas de suministro de anhídrido acético que se han publicado en algunas plataformas de comercio en línea de la India. Las autoridades de la India están actualmente estudiando el caso. La JIFE entiende que la incautación de casi 10.000 litros de anhídrido acético en octubre de 2018 podría haber estado vinculada con esos esfuerzos.

187. En 2017, Myanmar notificó una incautación de 1.318 litros de anhídrido acético, cuyo presunto país de origen era China. Era la única incautación de anhídrido acético de un tamaño considerable comunicada por Myanmar desde 2009. No obstante, aunque fue una cantidad mayor que en años anteriores, sigue siendo limitada si se compara con el tamaño de la producción ilícita potencial de opio en el país, que era de aproximadamente 550 t en 2017⁴². Para convertir la producción ilícita potencial de opio de Myanmar en heroína serían necesarios entre 55.000 y 140.000 litros de anhídrido acético.

188. En México, las incautaciones de anhídrido acético aumentaron de 2.900 litros en 2016 a 8.600 litros en 2017. Como en años anteriores, se comunicó que las incautaciones de anhídrido acético guardaban relación con la fabricación ilícita de la metanfetamina y la heroína. En 2017, se desmantelaron 8 laboratorios ilícitos de heroína en México, 6 en los estados nororientales de Sinaloa y Sonora y 2 en el estado de Guerrero, en la parte central de México.

189. En el período de 2016 a 2018, los traficantes que buscaban nuevos proveedores de anhídrido acético dirigieron su atención hacia varios países de la Unión Europea, a saber, Alemania, Bélgica, Chequia, los Países Bajos y Polonia. Estos países detectaron, investigaron o impidieron los intentos de los traficantes de obtener anhídrido

⁴² *World Drug Report 2018: Global Overview of Drug Demand and Supply* (fascículo 2), págs. 28 y 44. Las estimaciones abarcan únicamente los estados de Shan y Kachir.

Recuadro 3. Comercio de precursores facilitado por Internet

En su informe sobre precursores correspondiente a 2017^a, la JIFE expresó su preocupación por el posible uso indebido de plataformas de comercio en línea por los traficantes para la búsqueda de proveedores potenciales de anhídrido acético. Desde entonces, la Junta, en cooperación con varios países y centros regionales de inteligencia, ha reunido nuevas pruebas que demuestran que esa preocupación estaba justificada. Las mismas pruebas demuestran también que las plataformas de comercio en línea pueden ser una buena fuente de información.

En general, en el período 2016-2017, hubo más de 100 anuncios sospechosos que solicitaban al menos 700 t de anhídrido acético. Se sospechaba que los compradores estaban en el Afganistán, los Emiratos Árabes Unidos, Irán (República Islámica del), el Iraq y el Pakistán, países cuyas necesidades legítimas de la sustancia son limitadas o nulas. También se encontraron solicitudes de suministros sospechosas en anuncios que presuntamente se originaron en países europeos como Alemania, los Países Bajos y Polonia, es decir, los países de los que se suponía que procedía el anhídrido acético incautado en Europa y Asia Occidental.

En un caso, una persona sospechosa de haber organizado el tráfico de anhídrido acético y cuyo paradero desconocían los organismos encargados de hacer cumplir la ley fue descubierta cuando publicaba una solicitud de suministro de anhídrido acético en una plataforma de comercio en línea.

En incidentes como este y otros similares, la JIFE ha facilitado la cooperación entre los países interesados. Esto ha contribuido a concienciar a las autoridades encargadas de la regulación y de hacer cumplir la ley respecto a los desafíos y las oportunidades que presentan las solicitudes sospechosas de precursores publicadas en Internet. La JIFE también es consciente de que algunos de los países en los que están situadas las plataformas comerciales están adoptando medidas para hacer frente al problema en cooperación con el sector privado.

La JIFE agradece los esfuerzos que están realizando los Gobiernos en cooperación con la industria y alienta a todas las partes interesadas a cooperar e intercambiar las mejores prácticas para asegurar que las medidas adoptadas por una plataforma de comercio en línea, o por un país, no se traduzcan en un desplazamiento hacia otros lugares, ni en una pérdida de Internet como fuente de valiosa información de aplicación práctica.

^aE/INCB/2017/4, cap. IV.

acético procedente de sus canales de distribución legítimos. Por ejemplo, en 2017, Bélgica impidió la entrega de 3.000 litros de anhídrido acético a una empresa en Suriname que anteriormente había aparecido en las investigaciones relacionadas con alcaloides del cornezuelo en los Países Bajos. Bélgica también comunicó una incautación de 1.836 litros de anhídrido acético destinado a la República Islámica del Irán. En Alemania, las autoridades, en cooperación con el sector privado, frustraron más de 50 intentos de desviación de un total de 220.000 litros de anhídrido acético destinado a potenciales compradores sospechosos en Europa y otras regiones. Las solicitudes de compra individuales oscilaron entre 100 y 20.000 litros y, presuntamente, el anhídrido acético era necesario para la producción de productos de limpieza, el tratamiento de madera o de cuero y para su uso en otros productos. En 2016 se informó de intentos similares por un total de 53.000 litros. A diferencia del año anterior, según las autoridades, en 2017 ningún intento de desviación de anhídrido acético tuvo éxito. Sin embargo, desde 2016, Alemania fue señalada por algunos países de Asia occidental como país de origen o país de salida del anhídrido acético incautado en sus territorios.

190. Los Países Bajos rara vez informaron de incautaciones de anhídrido acético. Sin embargo, en 2017, notificaron ocho incautaciones que sumaron un total de casi 7.000 litros. Algunas de esas incautaciones estuvieron presuntamente relacionadas con la fabricación ilícita de heroína, que parece haber aflorado en el país⁴³. Si bien la magnitud real de las operaciones ilícitas en los Países Bajos se desconoce, las incautaciones de 2017 en Bulgaria de morfina que aparentemente estaba destinada a los Países Bajos o Polonia son una prueba más de que la fabricación ilícita de heroína podría ahora estar localizada más próxima a los mercados consumidores. La disponibilidad y el menor costo del anhídrido acético en Europa también podrían ser factores coadyuvantes.

191. Desde 2017, varios países han comunicado incidentes en los que el presunto país de origen era Polonia. En el Afganistán, Bulgaria, Irán (República Islámica del), los Países Bajos, el Pakistán y Turquía se realizaron incautaciones de anhídrido acético que estaban vinculadas a Polonia.

⁴³También se ha comunicado anteriormente la desmantelación de laboratorios de heroína en otros países de Europa, en particular en España a finales de 2013 y principios de 2014.

Recuadro 4. Deficiencias en la fiscalización de precursores que se percibe que podrían haber facilitado la desviación a gran escala de anhídrido acético en el período 2016-2017

La legislación sobre precursores en la mayoría de los países exige que los operadores que pretendan comerciar con sustancias químicas se inscriban ante las autoridades nacionales competentes. Como parte de ese proceso, la legislación exige normalmente que antes de aprobar la inscripción se verifique la buena fe o las necesidades legítimas del solicitante. Si existen motivos razonables para creer que el solicitante no cumple los criterios, la inscripción puede y debe ser rechazada. Si bien los criterios de evaluación pueden ser más o menos complejos, la experiencia ha demostrado que la ausencia de antecedentes penales y de anteriores violaciones de leyes sobre precursores no debería considerarse indicio suficiente de la integridad del solicitante.

No obstante, algunos operadores inscritos últimamente parecen haber desempeñado un papel fundamental en casos recientes de desviación en Europa, como lo demuestran los resultados de las investigaciones de varias incautaciones de anhídrido acético. La JIFE entiende que las autoridades de algunos países podrían afrontar dificultades para denegar solicitudes de inscripción cuestionables, incluso en el contexto de intentos más serios y bien conocidos de los traficantes de obtener anhídrido acético durante el período 2016-2017. Los motivos son la ausencia de antecedentes penales y la incapacidad de las autoridades nacionales competentes de demostrar a otros organismos gubernamentales pertinentes que existen motivos fundados para dudar de la idoneidad y fiabilidad de los operadores. En un país determinado, el número de solicitantes para registrarse como comerciantes de anhídrido acético se duplicó entre 2016 y 2017. Ese país aparecía como una posible fuente del anhídrido acético encontrado en Europa y Asia Occidental, incluido el Afganistán.

La JIFE sabe que algunas empresas, poco después de inscribirse como operadoras de precursores, solicitaron autorizaciones para exportar anhídrido acético a países que hacían un uso limitado de la sustancia. Los nombres de algunas de esas empresas inscritas o de sus clientes también figuraban en bidones de anhídrido acético incautados en otros lugares.

A pesar de su vinculación con las remesas incautadas o remesas que habían sido objeto de objeciones de las autoridades de los países importadores, esas empresas mantuvieron su inscripción como operadoras de precursores y no pudieron ser debidamente investigadas o procesadas, ya que las autoridades no pudieron demostrar que sabían que el anhídrido acético con que comerciaban esas empresas se iba a utilizar para la fabricación ilícita de drogas. En consecuencia, si bien las incautaciones y objeciones evitaron que ciertas remesas llegaran a canales ilícitos, las empresas pudieron continuar sus cuestionables actividades y adquirir cantidades adicionales de anhídrido acético en otros lugares.

Además de denegar o revocar las inscripciones y presentar cargos penales (con la consiguiente dificultad de demostrar la intención), las autoridades nacionales competentes pueden imponer sanciones administrativas a los operadores de precursores inscritos que no cumplan plenamente la legislación y reglamentación en materia de precursores. La severidad de las sanciones (o la ausencia de ellas) puede ser una de las razones por las que los intentos de desviación son menos frecuentes en algunos países y más frecuentes en otros. Por ejemplo, en un país que era una presunta fuente de anhídrido acético, la pena máxima por infringir la legislación en materia de precursores era inferior a 250 dólares. Considerando que en 2017 el precio de un litro de anhídrido acético en el mercado ilícito en el Afganistán oscilaba entre 250 y 1.200 dólares de los Estados Unidos, esa pena es poco disuasoria.

La JIFE desea alentar a los Gobiernos a que tengan en cuenta situaciones como las descritas anteriormente y subsanen las deficiencias en sus leyes sobre precursores o en la aplicación de estas a fin de mejorar la detección, prevención y persecución de los delitos relacionados con precursores.

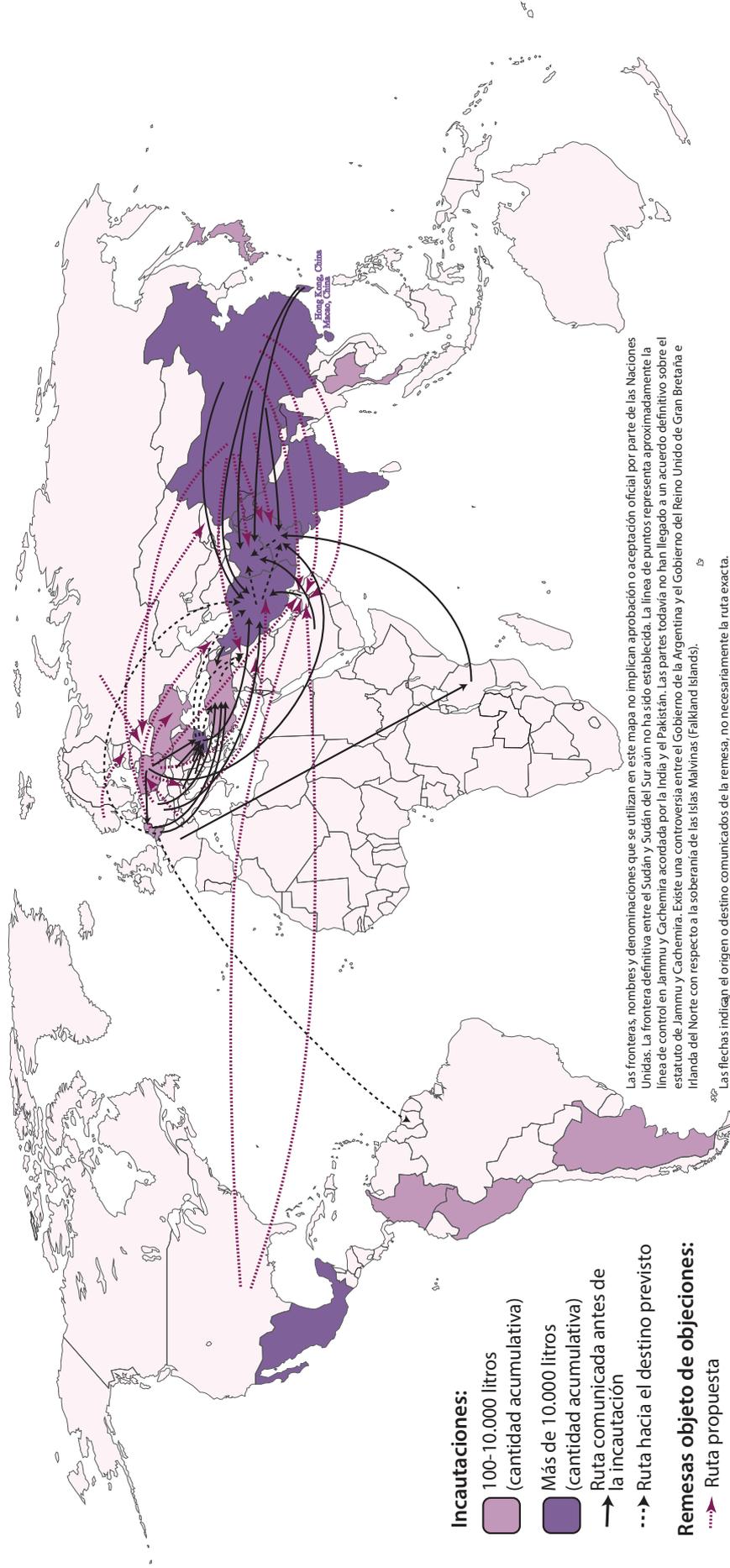
Las autoridades polacas, por su parte, se incautaron en territorio polaco de al menos 8.300 litros de anhídrido acético en 2017 y 2018. A través del sistema PEN Online, las autoridades del Iraq, los Emiratos Árabes Unidos y Ucrania formularon objeciones a las exportaciones propuestas de cantidades considerables de anhídrido acético procedentes de Polonia. A través del sistema PEN Online, la JIFE también tiene conocimiento de cantidades considerables de anhídrido acético que estaban destinadas a la importación a Polonia. Aunque al menos un envío procedente de Suiza no se materializó (véase el párr. 177), hay indicios de que la

empresa importadora en Polonia finalmente compró el anhídrido acético de otras fuentes legítimas en el mercado interior de la Unión Europea.

192. Desde 2016, los países y territorios sospechosos de ser origen o punto de salida del anhídrido acético son, en Europa: Alemania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chequia, Eslovenia, Francia, Hungría, los Países Bajos, Polonia y Serbia. Fuera de Europa son China, los Emiratos Árabes Unidos, Irán (República Islámica del), el Japón y la Provincia China de Taiwán (véase el mapa 2).

Mapa 2. Incautaciones y presuntas actividades ilícitas relacionadas con el anhídrido acético, sobre la base de la información gubernamental suministrada en el formulario D, a través del PICS y el sistema PEN Online, y en el marco del Proyecto Cohesión, 2016-2018

Al 1 de noviembre de 2018



2. Utilización de sustancias no incluidas en los Cuadros y otras tendencias en la fabricación ilícita de heroína

193. Al igual que en años anteriores, el Afganistán mencionó en el formulario D una serie de sustancias químicas que no estaban fiscalizadas a nivel internacional, pero que estaban sometidas a fiscalización nacional. Entre ellas figuraba el cloruro de amonio, del que se encontraron 1,6 t en cinco incidentes en laboratorios ilícitos. Tanto el número de incidentes relacionados con el cloruro de amonio como las cantidades incautadas han fluctuado considerablemente de un año a otro, probablemente a causa de grandes incautaciones individuales. Por ejemplo, la cantidad de cloruro de amonio de cuya incautación se informó en 2017 fue tan solo el 3,5 % de la de 2016 (45 t).

194. Por el contrario, en México, el único otro país aparte del Afganistán que notifica periódicamente en el formulario D incautaciones de grandes cantidades de cloruro de amonio, se incautaron casi 20 t de esa sustancia, lo que supuso el segundo aumento desde 2016, año en que México ya había comunicado la mayor cantidad jamás incautada hasta ese momento (casi 18 t). Las incautaciones se llevaron a cabo en laboratorios ilícitos en México, donde se estaba fabricando heroína y metanfetamina (véase el párr. 153). Ni el Afganistán ni México tenían información sobre el origen del cloruro de amonio.

D. Sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de otros estupefacientes y sustancias sicotrópicas

1. Alcaloides del cornezuelo del centeno y ácido lisérgico

195. Los alcaloides del cornezuelo del centeno (ergometrina y ergotamina y sus sales) y el ácido lisérgico son los tres productos químicos incluidos en el Cuadro I de la Convención de 1988 que pueden utilizarse en la fabricación ilícita de la dietilamida del ácido lisérgico (LSD). El comercio internacional de alcaloides del cornezuelo, que se utilizan para tratar las migrañas y como oxitócicos en obstetricia, es limitado, como lo es el comercio de ácido lisérgico.

196. Las autoridades de Italia solicitaron la cooperación de la JIFE en relación con unas exportaciones sospechosas de ergometrina a Kirguistán. Posteriormente detuvieron la exportación de 20 kg. En 2017 la JIFE ya había recibido información, relacionada con pedidos sospechosos dirigidos

a empresas de los Países Bajos, según la cual se podrían haber utilizado empresas de Kirguistán para la desviación de alcaloides del cornezuelo del centeno. En el formulario D correspondiente a 2017, las autoridades de los Países Bajos informaron de la detención de la exportación de 5 kg de ergotamina. Sin embargo, no comunicaron el país de destino. No se ha informado a la JIFE de si se investigaron esos dos incidentes.

197. A pesar de los intentos de desviación de alcaloides del cornezuelo del centeno, en 2017 se aportaron muy pocas pruebas de la fabricación ilícita de dietilamida del ácido lisérgico (LSD), al igual que en años anteriores. Australia comunicó la incautación de unos 450 gramos de ergotamina; alrededor de la mitad tenía su origen en Tailandia. Además, las autoridades se incautaron de casi 3,9 kg de ácido lisérgico, la mayoría del cual (tanto en volumen incautado como en número de incidentes) tenía su origen en países europeos, concretamente los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido y Ucrania. En la India se incautaron casi 350 gramos. También se comunicaron incautaciones de pequeñas cantidades de ácido lisérgico por primera vez en Belarús (0,02 litros) y Georgia (0,03 litros). Los Estados Unidos comunicaron el desmantelamiento de un laboratorio ilícito de LSD.

2. Ácido *N*-acetilantranílico y ácido antranílico

198. El ácido *N*-acetilantranílico y el ácido antranílico se pueden utilizar para la fabricación ilícita de metacualona, un sedante hipnótico que también se conoce como “qualude” y “mandrax”, que eran sus antiguos nombres comerciales. Si bien existe cierto comercio internacional de ácido antranílico, el comercio de ácido *N*-acetilantranílico se siguió limitando a pequeñas cantidades, normalmente destinadas a fines analíticos y de investigación.

199. Las comunicaciones de incautaciones de metacualona y los casos de fabricación ilícita son poco frecuentes y se limitan a unos pocos países. En el formulario D correspondiente a 2017 no se comunicaron incautaciones de precursores de la metacualona. A través del PICS se comunicó un incidente relacionado con menos de 1 kg de ácido *N*-acetilantranílico, que se aprehendió junto con unos 18 kg de efedrina en unas instalaciones de carga aérea en el aeropuerto internacional de Cochin (India). El presunto destino era Malasia. La India también fue el país en el que se descubrió la mayor operación de presunta fabricación clandestina de metacualona en los últimos años. En el incidente, ocurrido en noviembre de 2016, se incautaron casi 23,5 t de comprimidos de metacualona. Los comprimidos se habían fabricado en una

factoría de la zona industrial de Gudli, cerca de Udaipur⁴⁴. A pesar de la magnitud de la incautación, la JIFE no pudo obtener información sobre las fuentes, el punto de desviación ni el *modus operandi* utilizado por los traficantes para obtener los precursores necesarios. Por tanto, **la JIFE reitera su solicitud a los Gobiernos de que hagan lo posible por confirmar las incautaciones y facilitar información detallada cuando la Junta lo solicite. Intercambiar esa información es la única forma de detectar las deficiencias de los sistemas de fiscalización y subsanarlas convenientemente.**

3. Precursores del fentanilo, análogos del fentanilo y otros opioides sintéticos

200. La fiscalización internacional de la NPP y la ANPP entró en vigor el 18 de octubre de 2017. Al 1 de noviembre de 2018 se habían emitido seis notificaciones previas a la exportación para la ANPP y siete para la NPP. Las cantidades en cuestión parecían indicar que se trataba de usos analíticos y de investigación limitados, salvo en el caso de dos remesas más grandes de unos 50 kg de ANPP y 60 kg de NPP, respectivamente.

201. Si bien la denominada crisis de los opioides subsiste, sobre todo en América del Norte, el número de incautaciones de los precursores necesarios sigue siendo relativamente bajo. Con frecuencia, la fabricación ilícita que se comunica es el procesamiento final al por menor del fentanilo y las sustancias relacionadas, introducidos de contrabando en las regiones y los países de consumo final.

202. En el formulario D correspondiente a 2017, no se comunicaron incautaciones de ANPP. Los Estados Unidos y Estonia comunicaron incautaciones de NPP, como habían hecho también el año anterior. Los Estados Unidos comunicaron una incautación de 50 kg en mayo de 2017 en lo que se cree que ha sido la mayor incautación de un precursor del fentanilo en la región de Nueva Inglaterra, en el nordeste del país, en los últimos tiempos. Se piensa que, en el pasado, el grupo delictivo relacionado con el caso fabricó ilícitamente píldoras de fentanilo marcadas como 80 mg de OxyContin. La incautación demuestra, no solo que se está transportando fentanilo fabricado ilícitamente a escala internacional, a través de servicios postales o de mensajería, sino que la fabricación ilícita de fentanilo se hace ahora más cerca de las zonas de consumo. En Estonia se incautaron casi 4,5 kg en dos incidentes. No se facilitó más información. La JIFE también sabe que se

desmanteló un laboratorio móvil de fentanilo en el país en 2017 y que se incautaron 6 kg de fentanilo y NPP en un almacén asociado al laboratorio.

203. A través del PICS, la JIFE tiene conocimiento de otros incidentes relacionados con la NPP y la ANPP en 2018. Uno de ellos fue una consulta sospechosa realizada en Francia acerca de 3 kg de NPP por un supuesto comprador de la República Islámica del Irán. Finalmente, la operación, que hubiera implicado la obtención de la NPP en Bélgica, no se llevó a cabo. En julio de 2018, después de varios meses de investigaciones, la Real Policía Montada del Canadá desmanteló un presunto laboratorio de opioides sintéticos y aprehendió sustancias químicas a granel en Port Coquitlam. En el momento de finalizarse el presente informe, la JIFE no había podido obtener más detalles sobre el incidente, en particular sobre los precursores encontrados y sus fuentes. En la India se desmanteló en septiembre de 2018 un laboratorio ilícito en el que se sospechaba que se había fabricado fentanilo.

204. Se han comunicado incidentes relacionados con el tráfico de análogos de la NPP y la ANPP, como la ANPP metilada o fluorada. También ha habido indicios de tráfico de sustitutos potenciales de la NPP y la ANPP. Como en el caso de los precursores de los estimulantes de tipo anfetamínico, entre esos sustitutos figuran productos intermedios en la fabricación de fentanilo y sus análogos (véase también el capítulo IV).

E. Sustancias no incluidas en los Cuadros I o II de la Convención de 1988 que se utilizan en la fabricación ilícita de otros estupefacientes y sustancias sicotrópicas o sustancias objeto de uso indebido no sometidas a fiscalización internacional

1. Precursores del ácido *gamma*-hidroxibutírico

205. En el formulario D correspondiente a 2017 se siguieron comunicando incautaciones de GBL, principalmente en países de Europa. Las cantidades incautadas variaron entre un mínimo de un litro, comunicado por Hungría, y un máximo de más de 40.000 litros, comunicado por Estonia. Además de esas incautaciones, Alemania informó de intentos de compra de GBL destinada, supuestamente, a diferentes países de Europa. Las autoridades fueron alertadas por los operadores químicos involucrados. Supuestamente la

⁴⁴La India, Ministerio del Interior, Junta de Fiscalización de Estupefacientes, *Annual Report 2016* (Nueva Delhi, sin fecha), pág. 27.

GBL estaba destinada a la fabricación de productos de limpieza. En comparación con 2016, en 2017 disminuyeron tanto el número como el volumen de los intentos de compra de GBL.

206. Fuera de Europa, Australia informó de incautaciones que ascendieron a casi 555 kg en 164 incidentes. China, incluida Hong Kong (China), se citó como principal país de origen, tanto en número de incautaciones como en cuanto a la cantidad incautada, seguida de Italia (en cantidad incautada) y Lituania (en número de incautaciones). El Japón comunicó una pequeña incautación de GBL en un laboratorio ilícito de GHB; la GBL se había desviado de fuentes nacionales. Otro país de fuera de Europa que comunicó incautaciones de GBL fue los Estados Unidos.

207. Rara vez se han comunicado incautaciones de 1,4-butanodiol, un precursor de la GBL y preprecursor del GHB, en el formulario D. En 2017, Austria y Finlandia comunicaron cantidades de 200 ml o menos.

2. Precursores de la ketamina

208. En su informe de 2018 sobre fiscalización de drogas⁴⁵, China informó de incautaciones importantes de los dos principales precursores de la ketamina, a saber, la “hidroxilamina” (más de 10 t) y la ciclopentil *o*-clorofenil cetona (casi 5 t). Las dos sustancias son productos intermedios en la fabricación de la ketamina. No se comercializan legítimamente de manera regular, ni suelen estar disponibles directamente en el mercado. Por consiguiente, son precursores “de diseño” de la ketamina, similares al APAAN, la APAA y los derivados del ácido P-2-P metilglucídico en el contexto de la fabricación de anfetamina y metanfetamina, y en la de diversos productos intermedios del fentanilo. La fabricación de ambos productos intermedios de la ketamina empieza con el 2-clorobenzonitrilo, una sustancia química de la que en 2017 se comunicó la incautación de 200 litros en los Países Bajos.

209. En junio de 2018, en la India, la Dirección de Inteligencia sobre Ingresos dismanteló una organización criminal internacional involucrada en el abastecimiento de materias primas y la fabricación y el suministro ilícitos de ketamina. En Goa, Vadodara y Raigad se dismantelaron cuatro instalaciones de fabricación. Además, se incautaron un total de 2.000 kg de materias primas sin especificar para la fabricación de ketamina, con las cuales, al parecer, se podrían haber fabricado unos 250 kg de ketamina.

3. Precursores de nuevas sustancias psicoactivas, incluidas las sustancias recientemente añadidas a las Listas de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes o el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971

210. Una vez más, en el formulario D correspondiente a 2017 se comunicaron pocas incautaciones de precursores de nuevas sustancias psicoactivas, lo que indicaba que había una capacidad limitada para identificar desde el punto de vista forense las sustancias químicas no incluidas en las listas, que se había prestado escasa atención en lo que respectaba al cumplimiento de la ley o que los grupos delictivos continuaban traficando con productos finales, o sea nuevas sustancias psicoactivas, con más frecuencia que con las correspondientes sustancias químicas. El escaso número de incautaciones comunicadas también podría deberse a un problema en la presentación de informes, especialmente porque los precursores de las nuevas sustancias psicoactivas son, por definición, precursores de productos finales no incluidos en las Listas de la Convención de 1961 o el Convenio de 1971. A pesar de esas limitaciones, algunos países informan de incautaciones de precursores de nuevas sustancias psicoactivas que incluyeron, en 2017, la 4-cloropropiofenona, un precursor de la 4-clorometcatinona (4-CMC), de la que los Países Bajos comunicaron que habían aprehendido unos 110 kg.

211. Los Países Bajos, en el formulario D correspondiente a 2017, también confirmaron la incautación en un almacén de 1.200 kg de 2-bromo-4'-metilpropiofenona, un precursor de la mefedrona. El incidente había sido comunicado anteriormente en tiempo real a través del PICS. Francia, otro de los países que habían comunicado incautaciones de 2-bromo-4'-metilpropiofenona en 2016, las comunicó de nuevo en 2017. Si bien otros precursores “de diseño” incautados en Francia estaban destinados a otros países europeos, el destino final de la 2-bromo-4'-metilpropiofenona era la propia Francia. Al igual que en ocasiones anteriores, el presunto origen fue Hong Kong (China).

212. Bélgica comunicó una incautación de 1 kg de 2,5-dimetoxibenzaldehído que se encontraba en tránsito de China a los Países Bajos. El 2,5-dimetoxibenzaldehído se puede utilizar como precursor de la 2,5-dimetoxianfetamina (DMA), la brolanfetamina (DOB) y la serie 2C de sustancias sicotrópicas sujetas a fiscalización, así como de nuevas sustancias psicoactivas.

213. China descubrió siete casos de fabricación y suministro de diversas sustancias psicoactivas nuevas en los que se incautaron más de 2,2 t de precursores sin especificar y

⁴⁵ *Annual Report on Drug Control in China 2018*, pág. 24.

se dismantelaron cuatro laboratorios clandestinos⁴⁶. La JIFE también tiene conocimiento de que en 2017 se dismantelaron laboratorios clandestinos en la Federación de Rusia que habían estado fabricando *alfa*-pirrolidinopentiofenona (*alfa*-PVP) a partir de valerofenona y pirrolidina. Otras sustancias fabricadas clandestinamente en el país fueron el MDMB-CHMINACA, la mefedrona y la metadona. Algunos de los laboratorios dismantelados en la Federación de Rusia tenían una capacidad considerable. Otro país en el que se sabe que se han dismantelado laboratorios clandestinos de metadona es Letonia.

IV. Opciones para hacer frente a la proliferación de precursores “de diseño” no fiscalizados a nivel internacional

214. Sustancias químicas no fiscalizadas, sustancias químicas alternativas o sustitutivas y precursores son términos que suelen utilizarse indistintamente para describir un hecho que representa un desafío cada vez mayor para uno de los pilares del control internacional del suministro de drogas, la prevención de la desviación de sustancias químicas, como se estipula en el artículo 12 de la Convención de 1988.

215. Para hacer frente a este desafío es necesario comprender la naturaleza de los precursores “de diseño” y las limitaciones del marco jurídico existente, poniendo el foco en la vigilancia del comercio legítimo de un conjunto de precursores prioritarios incluidos en los dos Cuadros de la Convención de 1988.

216. El presente capítulo temático se basa en las observaciones de la Junta a lo largo de los años⁴⁷ y su objetivo es servir de aportación al debate estratégico sobre la fiscalización de precursores en el siglo XXI.

⁴⁶*Ibid.*, pág. 29.

⁴⁷La JIFE ha subrayado la cuestión en repetidas ocasiones, de manera más completa en el capítulo temático en su informe sobre precursores correspondiente a 2014, titulado “Adecuación de la fiscalización de precursores para 2019 y años posteriores (contribución al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en 2016)” (E/INCB/2014/4, párrs. 24 a 27, 30 a 35, 208 y 209).

La cuestión

217. La cuestión de las sustancias químicas no sometidas a fiscalización no es nueva⁴⁸. Sin embargo, ha cobrado mucha más importancia en los últimos 8 a 10 años. El aumento de la complejidad, la diversificación y la escala de las operaciones de fabricación de drogas ilícitas han superado con creces todo lo previsto en el momento en que se redactó la Convención de 1988. Esto es especialmente cierto para la fabricación de drogas sintéticas.

218. Como resultado de ello, actualmente no hay casi ningún límite a la gama de sustancias químicas y métodos de fabricación que pueden utilizarse en la fabricación ilícita de drogas, entre ellos algunos que anteriormente se consideraban inutilizables en contextos ilícitos. En términos generales, las sustancias químicas empleadas se obtienen de dos fuentes de suministro, cada una con sus propias repercusiones en cuanto a los controles que pueden aplicarse:

- a) Sustancias químicas disponibles en el mercado y comercializadas regularmente con fines legítimos, como el benzaldehído, la metilamina y los ésteres del ácido fenilacético (véanse los párrs. 127, 134 y 150);
- b) Precursores “de diseño”, sustancias químicas sintetizadas específicamente que son parientes químicos cercanos de los precursores fiscalizados y pueden convertirse fácilmente en ellos; por lo general, no tienen ningún uso legítimo y, por consiguiente, no se comercializan habitualmente a gran escala (véase el recuadro 5). Algunos de los precursores “de diseño” que se encuentran comúnmente son los derivados de la P-2-P y del ácido 3,4-MDP-2-P-metilglucídico (véanse los párrs. 124 y 147).

219. Si bien las sustancias químicas de la primera categoría son, en principio, adecuadas para el sistema de vigilancia establecido en el artículo 12 de la Convención de 1988, es evidente que el número de sustancias no incluidas en los Cuadros que podrían utilizarse para sustituir a los precursores fiscalizados es casi infinita y plantea un desafío para el sistema de fiscalización internacional de precursores por dos razones en particular:

- a) Un sistema de evaluaciones de sustancias individuales y de inclusión en los Cuadros sustancia por sustancia será casi sin duda reactivo e irá a la zaga de la velocidad de innovación de los traficantes;

⁴⁸Véase, por ejemplo, el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas, celebrado en 1998, y la resolución S-20/4 B resultante, así como la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, de 2009.

Recuadro 5. Clases de precursores “de diseño”

Los conceptos químicos que los traficantes han utilizado en los últimos años para eludir los controles son los siguientes:

- Series de sustancias conexas, como los ésteres y otros derivados simples, a partir de las cuales suele ser posible recuperar el precursor fiscalizado con un solo paso de hidrólisis;
- Productos intermedios estables, es decir, sustancias químicas que se generan durante el proceso de síntesis de una droga o un precursor fiscalizados, pero que normalmente no se aíslan y, por lo tanto, no se comercializan, sino que se consumen inmediatamente en la siguiente etapa de reacción. El APAAN y la APAA son ejemplos de ese tipo de sustancias intermedias en la fabricación de la P-2-P, la anfetamina y la metanfetamina. También se han encontrado productos intermedios fabricados específicamente como sustitutos de precursores del fentanilo (véase el párr. 204) y la ketamina (véase el párr. 208);
- Derivados enmascarados de precursores fiscalizados (véanse los párrs. 124 y 147), es decir, sustancias químicas que no están sometidas a fiscalización internacional, pero pueden transformarse fácilmente en el precursor fiscalizado correspondiente; el concepto de precursores enmascarados se basa en lo que se conoce en síntesis orgánica como química del grupo protector;
- Derivados enmascarados de drogas fiscalizadas (véase el párr. 156), es decir, sustancias químicas que no están sometidas a fiscalización internacional, pero pueden transformarse fácilmente en la droga fiscalizada correspondiente; para fabricarlas es necesario primero fabricar la droga que constituye el producto final, que se transforma posteriormente en el derivado enmascarado no sometido a fiscalización para ocultar su identidad y reducir al mínimo los riesgos durante el contrabando.

b) La vigilancia del comercio internacional legítimo es un aspecto central del régimen de fiscalización internacional de precursores. Sin embargo, muchos de los productos químicos que han surgido recientemente fueron diseñados específicamente para eludir los controles. No tienen usos legítimos más allá del limitado a la investigación y el análisis, y no son objeto de comercio regular (es decir, que no están disponibles en el mercado, aunque pueden fabricarse a demanda, también para usos industriales legítimos).

220. Los Gobiernos se enfrentan a considerables dificultades para impedir que las sustancias químicas no incluidas en los Cuadros lleguen a los laboratorios clandestinos. Algunas de las dificultades son de carácter jurídico, otras tienen que ver con obstáculos a la cooperación. Por consiguiente, es necesario proporcionar a los Gobiernos de todo el mundo un marco común y una base jurídica para tratar de superar esas dificultades conjuntamente.

Lista de vigilancia internacional especial limitada

221. En 1998, en virtud de la resolución 1996/29 del Consejo Económico y Social, la JIFE estableció la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los Cuadros con el fin de satisfacer la

necesidad de que se aplicaran criterios complementarios flexibles⁴⁹. La lista, junto con las medidas recomendadas que la acompañan, permite a los Gobiernos establecer en cooperación con las industrias afectadas procedimientos uniformes y un enfoque común para impedir la desviación de las sustancias químicas no incluidas en los Cuadros. Sin embargo, la utilización de la lista y la cooperación con la industria son voluntarias.

222. La lista contiene actualmente 53 sustancias individuales. En 2013, en respuesta a la proliferación de precursores “de diseño”, la JIFE amplió la lista de forma genérica. Esto significaba que, en vez de limitarse a enumerar las diversas sustancias, la Junta introdujo definiciones ampliadas que recogían los derivados comunes y otras sustancias con estructuras químicas relacionadas con las sustancias enumeradas en el Cuadro I o el Cuadro II de la Convención de 1988 y que pueden transformarse en un precursor controlado por medios de fácil aplicación.

⁴⁹La Junta distribuye a las autoridades nacionales competentes la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los Cuadros una vez al año. La versión más reciente puede consultarse en la página web segura de la Junta. La lista también se puede obtener a solicitud de los interesados.

Recuadro 6. Orientación proporcionada por la Convención de 1988

Artículo 13 de la Convención de 1988

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 y cooperarán a este fin. Aunque no se menciona expresamente, el artículo 13 podría interpretarse en sentido muy amplio de modo que abarque los precursores nuevos y las sustancias químicas no incluidas en los Cuadros (véanse también los párrafos 13.1 y 13.4 del Comentario acerca de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988). En su resolución 56/13, la Comisión de Estupefacientes recordó el artículo 13 como base para las respuestas nacionales a la fabricación ilícita de drogas a partir de sustancias no incluidas en los Cuadros.

Leído junto con el artículo 3, párrafo 1, subapartado a), inciso iv), de la Convención de 1988, el artículo 13 obliga a las partes a tipificar como delitos la fabricación, el transporte o la distribución de equipos y materiales [...] que se vayan a utilizar para fines ilícitos⁴⁹. Esta disposición se refiere no solo a los materiales y equipos utilizados en laboratorios ilícitos dentro del territorio de una parte, sino también a los que se pasen clandestinamente o se exporten del territorio de la parte a otros países y se empleen en laboratorios ilícitos en esos países (véase también el párrafo 13.3 del Comentario).

Artículo 12, párrafo 8, de la Convención de 1988

El artículo 12, párrafo 8, dispone que las partes adoptarán las medidas que estimen oportunas para vigilar la fabricación y la distribución de sustancias que figuren en los Cuadros I y II. Esta disposición podría servir también de base para adoptar medidas contra algunos precursores nuevos y sustancias químicas no incluidas en los Cuadros, específicamente los que son materias primas o intermediarios en la fabricación lícita de sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988. La legislación nacional aprobada con arreglo a esta disposición podrá consistir en medidas reglamentarias o en sanciones penales por la comisión internacional de los delitos previstos en el artículo 3 de la Convención de 1988.

Artículo 24 de la Convención de 1988

El artículo 24 de la Convención de 1988 sienta una base general para que las partes establezcan medidas de fiscalización más estrictas que las mencionadas en la Convención.

⁴⁹Estas disposiciones abarcan la posesión de materiales o equipos (artículo 3 1) c) ii)). El artículo 3, párrafo 1, apartados a) v) y c) iv), hace extensivas las disposiciones relativas a la penalización a la organización, gestión o financiación de cualquiera de esos delitos, y a la participación en la comisión de alguno de los delitos tipificados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la facilitación de su comisión.

223. La lista de vigilancia internacional especial limitada y otras listas de vigilancia nacionales y regionales similares proporcionan, en principio, la flexibilidad necesaria para hacer frente de manera proactiva a series de sustancias químicamente afines y precursores “de diseño”. Sin embargo, la utilización de esas listas no es jurídicamente vinculante y depende del grado y del alcance de la cooperación voluntaria entre las autoridades y las industrias.

La Convención de 1988

224. La única manera de someter una sustancia química a un marco mundial jurídicamente vinculante es mediante su inclusión en uno de los Cuadros de la Convención de 1988. No obstante, el proceso de inclusión se aplica únicamente a sustancias individuales. Las ampliaciones genéricas se limitan a sales⁵⁰ e isómeros

⁵⁰Cada Cuadro de la Convención de 1988 está acompañado por la frase “las sales de las sustancias enumeradas en el presente Cuadro, siempre que la existencia de dichas sales sea posible”. (Para el Cuadro II, las sales del ácido clorhídrico y el ácido sulfúrico quedan específicamente excluidas.)

ópticos⁵¹. A diferencia de las listas de la Convención de 1961 y la legislación nacional de muchos países sobre precursores, los Cuadros de la Convención de 1988 no extienden los controles a productos derivados como los ésteres.

225. Sin embargo, la Convención de 1988 también facilita orientación para la elaboración de legislación nacional relativa a las sustancias químicas no sometidas a fiscalización y los precursores “de diseño”. Anteriormente, la JIFE ya señaló las disposiciones aplicables de la Convención, a saber, el artículo 13 (materiales y equipos). Otras disposiciones aplicables figuran en el artículo 12, párrafo 8 (vigilancia de la fabricación y distribución nacional) y el artículo 24 (medidas más estrictas) (véase el recuadro 6). También se han establecido formas de hacer frente a las sustancias químicas no sometidas a fiscalización a nivel nacional en diversas resoluciones de la Comisión de Estupefacientes, más recientemente y de manera más amplia en sus resoluciones 56/13 y 60/5.

La necesidad de una base jurídica común para la interceptación y la cooperación internacional

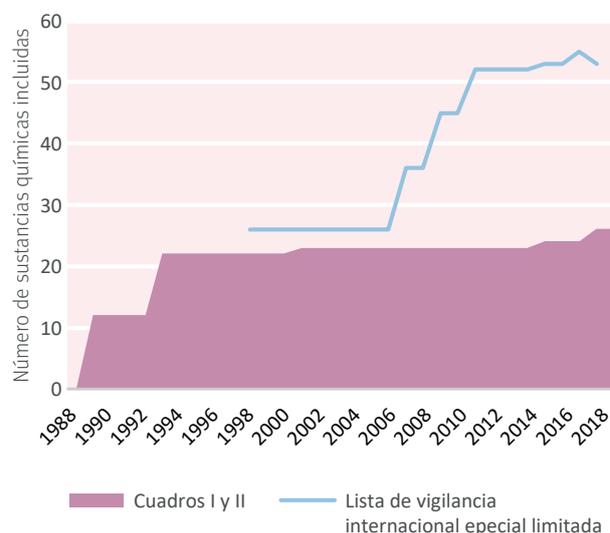
226. La JIFE considera que es necesario un debate normativo más amplio sobre las opciones disponibles para hacer frente a la proliferación de las series de sustancias químicas no sometidas a fiscalización y los precursores “de diseño” a nivel internacional. Ese debate normativo debería complementar y ampliar los conceptos demostrados en materia de fiscalización de precursores que han dado resultado en el pasado y seguirán haciéndolo en la mayoría de los casos relacionados con precursores sometidos a fiscalización internacional.

227. La necesidad de ese debate se ha tornado particularmente evidente durante la reciente evaluación de sustancias químicas para su posible inclusión en los Cuadros de la Convención de 1988. Dos de las sustancias evaluadas, la APAA y el 3,4-MDP-2-P-metilglicidato (el éster metílico del ácido 3,4-MDP-2-P-metilglicídico), pueden considerarse precursores “de diseño”. La APAA es un pariente químico cercano del APAAN y empezó a aflorar en 2014, cuando se sometió a fiscalización el APAAN. En los mercados ilícitos ya hay disponible un sustituto de la APAA. El 3,4-MDP-2-P-metilglicidato forma parte de una serie de derivados del ácido 3,4-MDP-2-P-metilglicídico, y la JIFE ha publicado oficialmente una notificación suplementaria

⁵¹ Aunque no esté expresamente indicado en la Convención de 1988, se sobreentiende que la denominación que se da a cada una de esas sustancias en los Cuadros de la Convención abarca también todas las formas isoméricas (ópticas) de la sustancia de que se trate (véase el Comentario sobre la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, pág. 251, nota al pie 543). Esto también queda reflejado en las decisiones de la Comisión de Estupefacientes relativas a la sustancia y sus isómeros ópticos, cuando corresponda.

para englobar al menos otro pariente químico conocido que se ha incautado con la misma frecuencia.

Figura XV. Número de sustancias químicas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988 y en la lista de vigilancia internacional especial limitada de la JIFE, 1988-2018



228. Los precursores sujetos a fiscalización pueden ser sustituidos por un número casi infinito de sustancias alternativas (véase la figura XV), incluidas muchas que no tienen usos legítimos y están diseñadas exclusivamente para eludir los controles, de la misma manera que las drogas de diseño y las nuevas sustancias psicoactivas. No es viable ni conveniente incluir un número cada vez mayor de sustancias químicas en los Cuadros de la Convención de 1988, especialmente si esas sustancias no se prestan a la vigilancia en las corrientes comerciales legítimas.

229. Los esfuerzos podrían centrarse más bien en establecer una base jurídica común que permitiera a las autoridades de todo el mundo interrumpir el suministro de esos productos a los fabricantes de drogas ilícitas sin crear una carga regulatoria innecesaria. Con ese fin, los Estados Miembros podrían determinar los medios y las maneras de introducir elementos más dinámicos en los cuadros de la Convención de 1988 a fin de hacer frente a la serie de parientes químicos y apoyar el enjuiciamiento de las causas penales. También debería ser posible establecer una categoría separada para los precursores que actualmente no tienen usos lícitos reconocidos. Para esa categoría, se podrían separar las disposiciones relativas a las medidas coercitivas, como el requisito de disponer la incautación de sustancias (artículo 12, párrafo 9 b), de la Convención de 1988), del requisito reglamentario de vigilar el comercio lícito.

230. La JIFE alienta a los Gobiernos a que estudien todas las opciones disponibles y colaboren con la Junta para que el marco para la fiscalización internacional de precursores responda mejor a los desafíos actuales.

Glosario

En el presente informe se han utilizado los siguientes términos y definiciones:

desviación:	Transferencia de sustancias de canales lícitos a canales ilícitos
incautación:	Prohibición de la transferencia, la conversión, la enajenación o el movimiento de bienes, o imposición de la custodia o el control de bienes, por mandamiento dictado por un tribunal o por una autoridad competente; puede tener carácter temporal o permanente (decomiso); en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales pueden utilizarse términos diferentes
laboratorio de escala industrial:	Laboratorio que fabrica drogas sintéticas en el que se utilizan equipo o envases de vidrio de gran tamaño, ya sea hechos por encargo o comprados a proveedores dedicados al procesamiento industrial o en el que se utilizan reacciones en serie, y en el que se producen cantidades importantes de drogas en períodos muy breves, ya que la cantidad solo está limitada por la necesidad de obtener precursores y otras sustancias químicas esenciales en cantidad suficiente y por la logística y la mano de obra que se necesitan para trabajar con grandes cantidades de drogas y sustancias químicas
orden de compra sospechosa (o transacción sospechosa):	Orden de compra (o transacción) cuestionable, fraudulenta o inusual, que ofrece motivos para creer que una sustancia química que se solicita, se importa o exporta o está en tránsito en un país o territorio va a ser destinada a la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas
precursor “de diseño”:	Pariente químico cercano de un precursor sometido a fiscalización, que ha sido sintetizado expresamente para eludir los controles y que normalmente no tiene ningún uso legítimo reconocido
precursor inmediato:	Precursor al que generalmente solo separa del producto final una etapa de reacción
preparado farmacéutico:	Preparado para uso terapéutico (humano o veterinario) en su forma farmacéutica acabada, que contiene precursores que pueden utilizarse o recuperarse con medios de fácil utilización; puede presentarse en envases para la venta al por menor o a granel
remesa detenida:	Remesa retenida de forma permanente debido a que hay motivos razonables para creer que puede constituir un intento de desviación, por problemas administrativos o por otros motivos que despiertan preocupación o sospecha
remesa suspendida:	Remesa retenida de forma temporal debido a defectos administrativos en su tramitación u otros motivos que despiertan preocupación o sospecha, por lo que se necesita aclarar la veracidad de la orden de compra y solucionar los problemas técnicos antes de que pueda ser despachada

Información sobre la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

La JIFE es un órgano de fiscalización independiente y cuasi-judicial, establecido por un tratado, que se encarga de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Sus predecesores en virtud de los anteriores tratados de fiscalización de drogas se remontan a la época de la Sociedad de las Naciones.

Composición

La JIFE está integrada por 13 miembros elegidos por el Consejo Económico y Social que prestan servicios a título personal, y no como representantes de los Gobiernos. Se elige a tres miembros con experiencia en medicina, farmacología o farmacia de una lista de candidatos propuestos por la OMS, y a 10 miembros de una lista de candidatos propuestos por los Gobiernos. Los miembros de la Junta son personas que, en razón de su competencia, imparcialidad y desinterés, son dignas de la confianza general. El Consejo, en consulta con la JIFE, dispone lo necesario para asegurar la completa independencia técnica de la Junta en el cumplimiento de sus funciones. La JIFE tiene una secretaría que le presta asistencia en el ejercicio de sus funciones relacionadas con los tratados. La secretaría de la JIFE es una entidad administrativa de la UNODC, pero responde solo ante la Junta en relación con cuestiones sustantivas. La JIFE colabora estrechamente con la UNODC en el marco de los acuerdos aprobados por el Consejo en su resolución 1991/48. La JIFE colabora también con otros órganos internacionales dedicados a la fiscalización de drogas, incluidos no solo el Consejo y su Comisión de Estupefacientes, sino también los organismos especializados competentes del sistema de las Naciones Unidas, en particular la OMS. Además, colabora con órganos ajenos al sistema de las Naciones Unidas, especialmente la INTERPOL y la OMA.

Funciones

Las funciones de la JIFE están consagradas en los siguientes tratados: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. En términos generales, la JIFE se ocupa de lo siguiente:

a) En relación con la fabricación, el comercio y el uso lícitos de drogas, la JIFE, en cooperación con los Gobiernos, procura asegurar que haya suministros de drogas adecuados para fines médicos y científicos y que no se produzcan

desviaciones de drogas de fuentes lícitas hacia canales ilícitos. La JIFE también vigila la fiscalización que aplican los Gobiernos a las sustancias químicas utilizadas para la fabricación ilícita de drogas y les presta asistencia para prevenir la desviación de esas sustancias químicas hacia el tráfico ilícito;

b) En relación con la fabricación, el tráfico y el uso ilícitos de drogas, la JIFE determina las deficiencias de los sistemas de fiscalización nacional e internacional y contribuye a subsanar esas situaciones. La JIFE también tiene a su cargo la evaluación de las sustancias químicas utilizadas para la fabricación ilícita de drogas, a fin de determinar si deben ser sometidas a fiscalización internacional.

En cumplimiento de esas obligaciones, la JIFE:

a) Administra un sistema de previsiones de las necesidades de estupefacientes y un sistema de presentación voluntaria de previsiones de las necesidades de sustancias sicotrópicas, y supervisa las actividades lícitas en materia de drogas mediante un sistema de información estadística, con miras a ayudar a los Gobiernos a lograr, entre otras cosas, un equilibrio entre la oferta y la demanda;

b) Vigila y promueve las medidas de los Gobiernos para impedir la desviación de sustancias utilizadas frecuentemente para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, y evalúa tales sustancias para determinar si es necesario modificar el ámbito de la fiscalización aplicada en virtud de los Cuadros I y II de la Convención de 1988;

c) Analiza la información proporcionada por los Gobiernos, los órganos de las Naciones Unidas, los organismos especializados u otras organizaciones internacionales competentes, con miras a velar por que los Gobiernos cumplan adecuadamente las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, y recomienda las medidas correctivas necesarias;

d) Mantiene un diálogo permanente con los Gobiernos para ayudarlos a cumplir las obligaciones que les corresponden en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas y recomienda, cuando procede, que se proporcione asistencia técnica o financiera con esa finalidad.

Incumbe a la JIFE pedir explicaciones en casos de violaciones aparentes de los tratados, a fin de proponer medidas correctivas adecuadas a los Gobiernos que no estén aplicando plenamente las disposiciones de los tratados, o que

tropiecen con dificultades para aplicarlas y, cuando sea necesario, ayudar a los Gobiernos a superar esas dificultades. Ahora bien, si la JIFE observa que no se han adoptado las medidas necesarias para remediar una situación grave, puede señalar la cuestión a la atención de las partes interesadas, la Comisión de Estupefacientes y el Consejo Económico y Social. Como último recurso, los tratados facultan a la JIFE para recomendar a las partes que dejen de importar sustancias del país que haya incurrido en falta, o que no exporten sustancias a ese país, o ambas cosas. En todos los casos, la JIFE actúa en estrecha cooperación con los Gobiernos.

La JIFE presta asistencia a las administraciones nacionales en el cumplimiento de las obligaciones que les corresponden en virtud de los tratados. Con ese fin, propone la celebración de seminarios y programas regionales de capacitación para encargados de la fiscalización de drogas y participa en ellos.

Informes

Los tratados de fiscalización internacional de drogas exigen que la JIFE prepare un informe anual sobre su labor. El informe anual contiene un análisis de la situación de la fiscalización de drogas en todo el mundo que tiene por objeto mantener informados a los Gobiernos de situaciones existentes o potenciales que puedan poner en peligro los objetivos de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La JIFE señala a la

atención de los Gobiernos las lagunas y deficiencias de la fiscalización nacional y del cumplimiento de los tratados; también hace sugerencias y recomendaciones para introducir mejoras en los planos nacional e internacional. El informe anual se basa en información proporcionada a la JIFE por los Gobiernos, entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones. También se utiliza información proporcionada por conducto de otras organizaciones internacionales, como la INTERPOL y la OMA, así como de organizaciones regionales.

El informe anual de la JIFE se complementa con informes técnicos detallados. Estos contienen datos sobre el movimiento lícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas que se necesitan para fines médicos y científicos, junto con un análisis de esos datos preparado por la JIFE. Esos datos se necesitan para asegurar el funcionamiento adecuado del sistema de fiscalización del movimiento lícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, incluida la prevención de su desviación hacia canales ilícitos. Además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de 1988, la JIFE informa anualmente a la Comisión de Estupefacientes sobre la aplicación de ese artículo. Ese informe, en el que se comunican los resultados de la vigilancia de los precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, se publica también como suplemento del informe anual.





JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) es el órgano independiente de vigilancia de la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas de las Naciones Unidas. Fue establecida en 1968 con arreglo a lo dispuesto en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Sus predecesores, establecidos en virtud de tratados anteriores de fiscalización de drogas, se remontan a la época de la Sociedad de las Naciones.

Sobre la base de sus actividades, la JIFE publica un informe anual que se presenta al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas por conducto de la Comisión de Estupefacientes. El informe contiene un estudio amplio de la situación de la fiscalización de drogas en diversas partes del mundo. Al ser un órgano imparcial, la JIFE trata de detectar y prevenir tendencias peligrosas y sugiere las medidas que sería necesario adoptar.