



Consejo Económico y Social

Distr. general
13 de enero de 2005
Español
Original: inglés

Comisión de Estupefacientes

48º período de sesiones

Viena, 7 a 14 de marzo de 2005

Tema 4 del programa provisional*

**Seguimiento del período extraordinario
de sesiones de la Asamblea General**

El Problema mundial de la droga

Tercer informe bienal del Director Ejecutivo

Adición

Fiscalización de precursores

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-4	2
II. Medidas adoptadas por los gobiernos relativas a la fiscalización de precursores. . .	5-33	3
A. Marco normativo y de fiscalización	8-18	3
B. Prevención de la desviación de precursores, materiales y equipo utilizados en la producción ilícita o fabricación de estupefacientes o sustancias sicotrópicas.	19-21	9
C. Medidas jurídicas, represivas y de otro tipo encaminadas a prevenir la desviación de precursores	22-24	11
D. Identificación de productos químicos sucedáneos y nuevos métodos de fabricación ilícita de drogas.	25-26	13
E. Procedimientos investigativos en materia de represión penal.	27-28	13
F. Cooperación internacional	29-33	14
III. Conclusiones y recomendaciones	34-46	16

* E/CN.7/2005/1.



I. Introducción

1. En la Declaración Política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones (resolución S-20/2, anexo), los Estados Miembros decidieron prestar especial atención a las medidas relativas a la fiscalización de precursores aprobadas en ese período de sesiones (resolución S-20/4 B) y fijar para los Estados el objetivo de eliminar o reducir considerablemente para 2008 la fabricación, la comercialización y el tráfico ilícitos de sustancias sicotrópicas, comprendidas las drogas sintéticas y la desviación de precursores. Las medidas aprobadas en el período extraordinario de sesiones fortalecen el marco de la cooperación multilateral para prevenir la desviación de precursores químicos de comercio legítimo, como se prevé en el artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988¹.

2. El comercio de precursores es amplio y su desviación de la fabricación y el comercio lícitos hacia el tráfico ilícito representa un desafío a la comunidad internacional. Los intermediarios especializados, las zonas francas, las autorizaciones falsificadas de exportación o importación y los importadores inexistentes se utilizan para intentar desviar los precursores. En general, la desviación de precursores se produce siempre que los mecanismos de fiscalización son deficientes o no existen. El establecimiento por cada Estado de sistemas de fiscalización eficaces y flexibles para reglamentar y vigilar el comercio legítimo de precursores, incluida la cooperación eficaz y constante con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), resulta indispensable para impedir su desviación hacia la fabricación ilícita de drogas.

3. Durante años la JIFE ha elaborado directrices prácticas con el fin de que las autoridades nacionales las utilicen para prevenir la desviación de precursores y productos químicos esenciales. La Junta formula recomendaciones a los gobiernos para evitar la desviación de las sustancias enumeradas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988. La Junta informa anualmente a la Comisión de Estupefacientes sobre la aplicación de las disposiciones del artículo 12 de la Convención de 1988 y sigue desempeñando una función fundamental en la aplicación de las medidas aprobadas por la Asamblea General relativas a la fiscalización de precursores. Para que la fiscalización internacional de precursores sea eficaz, los gobiernos tienen la obligación, a tenor de los tratados de fiscalización internacional de drogas, de cooperar eficazmente con la Junta y aplicar sus recomendaciones relativas a la fiscalización de precursores.

4. En su resolución 59/162, de 20 de diciembre de 2004, titulada “Seguimiento del fortalecimiento de los sistemas de fiscalización de precursores químicos y la prevención de su desviación y tráfico”, la Asamblea General pidió al Director Ejecutivo que en sus informes bienales sobre la aplicación de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones incluyese recomendaciones sobre la manera de fortalecer la utilización del mecanismo de notificación previa a la exportación y procurase respuestas oportunas. Las recomendaciones a ese efecto figuran en el informe anual de la JIFE², así como su informe sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988³, que se presentan anualmente a la Comisión.

II. Medidas adoptadas por los gobiernos relativas a la fiscalización de precursores

5. En la parte III del tercer cuestionario sobre los informes bienales se pidió a los gobiernos que facilitaran información sobre las medidas adoptadas para aplicar las medidas relativas al control de precursores adoptadas por la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones. Un total de 109 gobiernos respondió el cuestionario correspondiente al período 1998-2000, 114 Estados presentaron respuestas correspondientes al período 2000-2002 y 93 Estados respondieron en el tercer ciclo de presentación de informes correspondiente al período 2002-2004.

6. La distribución regional de los Estados que formularon respuestas correspondientes al segundo ciclo de presentación de informes fue la siguiente: 24 Estados de África (21% del total), 21 Estados de América (18%), 32 Estados de Asia (28%), 33 Estados de Europa (29%) y 4 Estados de Oceanía (4%). En el tercer ciclo de presentación de informes, la distribución de Estados por región fue la siguiente: 17 Estados de África (18%), 17 Estados de América (18%), 27 Estados de Asia (28%), 30 Estados de Europa (33%) y 2 Estados de Oceanía (2%). Sesenta y siete Estados que habían completado el cuestionario correspondiente al segundo período de presentación de informes también lo hicieron respecto del tercer ciclo de presentación de informes.

7. Mediante los porcentajes que se recogen en el texto del presente informe se compara la proporción del total de Estados que responden en cada ciclo, mientras que las cifras brindan una comparación de las respuestas formuladas por 67 gobiernos en el segundo y el tercer ciclos de presentación de informes. Se señaló que algunas de las respuestas formuladas en el tercer ciclo de presentación de informes parecían contradecir las proporcionadas en ciclos anteriores. En consecuencia, se sugirió que al examinar los resultados se tomase en cuenta un margen de error del 2 al 5%.

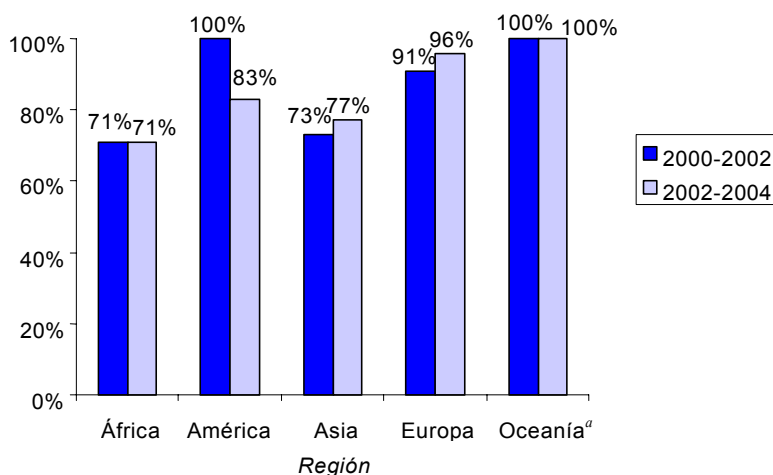
A. Marco normativo y de fiscalización

8. El 80% de los gobiernos que respondieron el cuestionario, en comparación con el 76% en el primer ciclo de presentación de informes y el 82% en el segundo, comunicaron que habían aprobado leyes relativas a la fiscalización de precursores. El 17% de los Estados que respondieron aún no lo habían hecho. En la figura I se presenta una comparación a este respecto entre los 67 Estados que respondieron en los ciclos segundo y tercero.

Figura I

Gobiernos que contaban con leyes relativas a la fiscalización de precursores, expresado como porcentaje de los que respondieron en los ciclos de presentación de informes segundo y tercero, por región

Porcentaje de Estados informantes



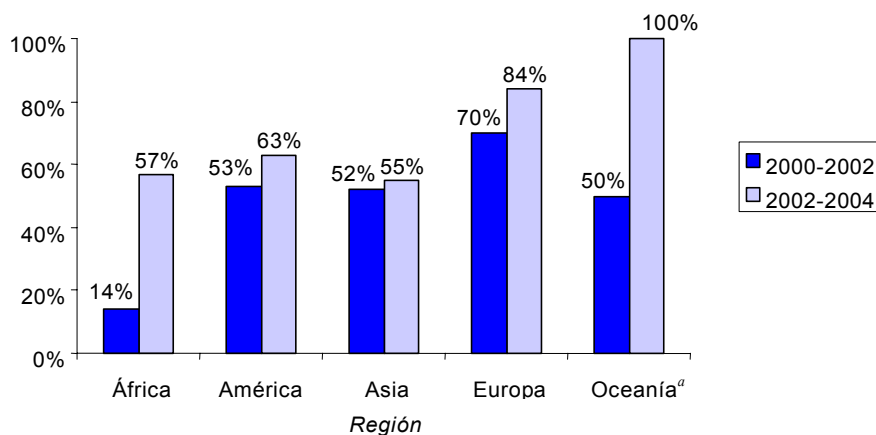
^a Respondieron únicamente dos gobiernos de la región: Australia y Nueva Zelandia.

9. El 60% de los Estados informantes, en comparación con el 62% en el primer ciclo de presentación de informes y el 55% en el segundo ciclo, habían promulgado o revisado leyes y reglamentaciones existentes relativas a la fiscalización de precursores (véase la figura II). Varios países europeos comunicaron que una nueva reglamentación de la Unión Europea en la que se incorporan medidas de fiscalización de la importación y se refuerzan las medidas de fiscalización de la exportación en relación con el comercio de sustancias químicas precursoras entre la Unión y terceros países se estaba examinando a nivel del Consejo y entraría en vigor en 2005. El 33% de los gobiernos que respondieron el cuestionario indicaron que no habían promulgado ni revisado sus leyes o reglamentaciones nacionales relativas a la fiscalización de precursores.

Figura II

Gobiernos que habían promulgado o revisado leyes y reglamentaciones vigentes relativas a la fiscalización de precursores, expresado como porcentaje de los que respondieron en los ciclos de presentación de informes segundo y tercero, por región

Porcentaje de Estados informantes



^a Respondieron únicamente dos gobiernos de la región: Australia y Nueva Zelandia.

10. El 83% de los gobiernos que presentaron informes, en comparación con el 84% en el ciclo precedente, habían sometido a fiscalización las sustancias incluidas en los Cuadros I y II. En el 1% de los casos, se habían sometido a fiscalización únicamente las sustancias incluidas en el Cuadro I. Otro 1% de los Estados informantes habían sometido a fiscalización únicamente las sustancias incluidas en el Cuadro II. Varios gobiernos especificaron sustancias por separado, aparte de las incluidas en los Cuadros I y II, que también habían sido sometidas a fiscalización en sus jurisdicciones, asegurando de esa manera que todas las sustancias enumeradas, así como otras sustancias que con frecuencia se encuentran en la fabricación a nivel nacional, se sometiesen a la fiscalización a nivel nacional. Por ejemplo, el Gobierno de China había incluido el cloroformo en su lista de sustancias sujetas a fiscalización. Varios países de Europa indicaron que también tenían esas sustancias sometidas a fiscalización en la lista de vigilancia especial de la Unión Europea y que otras sustancias no incluidas en esa lista eran objeto de vigilancia en el contexto de arreglos de cooperación voluntaria con los sectores industrial y comercial. El Gobierno de El Salvador había sometido a fiscalización sustancias tales como el cloroformo, el benceno, los cementos de contacto, los adhesivos de contacto y el diisocianato de tolueno (TDI), además de las sustancias que figuran en el Cuadro I y el Cuadro II. En Italia, también se había sometido a fiscalización la gammabutirolactona. En el Japón, entre las sustancias sujetas a fiscalización figuraban la clorefedrina, la metilefedrina, la dimetilpropamina, el fenilacetnitrilo (bencilcianuro) y el deprenilo. En México, el bencilcianuro se había incluido en la lista de sustancias sujetas a fiscalización.

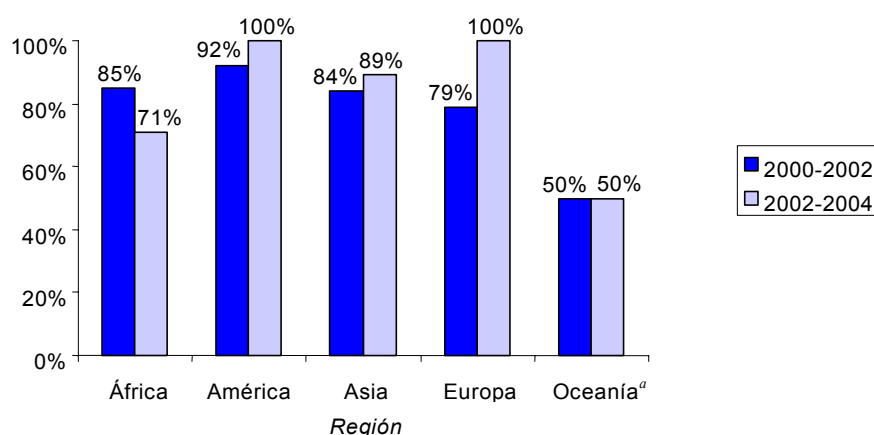
11. El 88% de los Estados informantes, en comparación con el 80% correspondiente al ciclo de presentación de informes 1998-2000 y el 84% en el ciclo correspondiente

a 2000-2002, habían establecido un marco para la fiscalización de sustancias que incluía un sistema de autorización previa de las importaciones/exportaciones (véase la figura III). El 77% de los Estados informantes indicaron que esos mecanismos se habían adoptado para incorporar las sustancias que figuran en los Cuadros I y II. Sólo el 6% de los Estados informantes indicaron que las autorizaciones para las importaciones/exportaciones se solicitaban únicamente para las sustancias incluidas en el Cuadro I. Un gobierno notificó que las autorizaciones para las importaciones/exportaciones sólo eran necesarias para las sustancias incluidas en el Cuadro II. En Australia, también estaba vigente un sistema de autorización previa para las importaciones/exportaciones de la gammabutirolactona. En Myanmar, las autorizaciones previas a la importación y exportación eran necesarias para sustancias tales como la cafeína (utilizada como agente adulterador) y el cloruro de tionilo. En la Federación de Rusia, las autorizaciones previas a la importación/exportación eran necesarias para el fósforo rojo, la N-metilefedrina y todas las sustancias enumeradas en los Cuadros I y II.

Figura III

Gobiernos que habían establecido marcos de fiscalización, incluido un sistema de autorización previa de las importaciones y exportaciones, expresado como porcentaje de los Estados que habían respondido en los ciclos de presentación de informes segundo y tercero, por región

Porcentaje de Estados informantes



^a Respondieron únicamente dos gobiernos de la región: Australia y Nueva Zelandia.

12. El 70%, en comparación con el 65% de los gobiernos informantes en el segundo ciclo de presentación de informes, indicaron que expedían autorizaciones para transacciones individuales a fin de verificar su legitimidad, identificar las remesas sospechosas y prevenir las desviaciones. La mayoría de los Estados informantes expedían notificaciones individuales para las sustancias incluidas en los Cuadros I y II. En algunos casos, se expedían notificaciones para otras sustancias individuales, además de las enumeradas en los Cuadros I o II, o ambos. Por ejemplo, las autoridades de Colombia expedían autorizaciones para transacciones individuales del acetato de butilo, el acetato de etilo, el acetato isopropílico, el hexano, los solventes N° 1 y 2, el cloroformo, el metanol, el alcohol diacetónico, el

alcohol isopropílico, el butanol diluyente, el carbonato de sodio, el amoníaco y el dióxido de manganeso. En los Estados miembros de la Unión Europea, las exportaciones de las sustancias incluidas en el Cuadro I necesitaban autorizaciones individuales para cada transacción de conformidad con las obligaciones establecidas en la Convención de 1988. Se expedían autorizaciones individuales para las sustancias incluidas en el Cuadro II exportadas a “países delicados”, en consonancia con las leyes de la Unión Europea. En la Federación de Rusia, las autoridades competentes expedían autorizaciones para transacciones individuales de ácido lisérgico, 3,4-metilendioxfenil-2-propanona, N-metilefedrina, norpseudoefedrina (catina), pseudoefedrina, fenilpropanolamina (norefedrina), 1-fenil-2-propanona, ergometrina, ergotamina y efedrina. El 20% de los Estados informantes indicaron que no expedían autorizaciones individuales para transacciones con precursores químicos.

13. Se pidió a los gobiernos que comunicaran si habían establecido procedimientos operativos para vigilar e identificar transacciones sospechosas con precursores. El 68% de los gobiernos que respondieron, que representa una proporción prácticamente igual a la de los ciclos de presentación de informes precedentes, habían establecido esos procedimientos, en tanto que el 20% (25% en el ciclo de 2000-2002) no lo habían hecho. Varios países citaron ejemplos de los procedimientos operativos y las leyes pertinentes que habían implantado, y enumeraron los órganos y mecanismos que habían establecido para identificar posibles transacciones con precursores sospechosas. La Argentina comunicó que había establecido mecanismos para la identificación de transacciones sospechosas, que entrañaban el intercambio de informes trimestrales por parte de todas las entidades nacionales que se ocupaban de la manipulación de las sustancias sujetas a fiscalización, con el fin de detectar irregularidades, así como inspecciones periódicas de los recintos de las entidades que manipulaban sustancias sujetas a fiscalización.

14. En Australia, un código de prácticas para prevenir la desviación de precursores hacia la fabricación ilícita de drogas se había aprobado en junio de 2002. Entre los objetivos fundamentales del código figuraba el establecimiento de un sistema de prácticas común para los fabricantes de sustancias químicas, los importadores y distribuidores de equipo científico y los proveedores de instrumentos científicos del país. Se habían formulado estrategias relativas a la desviación de sustancias químicas esenciales y equipo científico, y a la cooperación con el Gobierno y las autoridades encargadas de aplicar la ley, así como la elaboración de programas docentes y de capacitación para el personal y los usuarios finales de los productos químicos precursores y equipo científico conexo. Varios Estados miembros de la Unión Europea notificaron que el Sistema de Información contra el Fraude y el Sistema de Información Aduanera de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude habían posibilitado la rápida diseminación de información relacionada con casos y tendencias a todas las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión Europea con el fin de impedir que los traficantes se aprovecharan del libre movimiento de bienes en el marco del mercado interno de la Unión Europea y de esa manera “fuesen de tienda en tienda” en busca de una posible debilidad del Sistema de Fiscalización Aduanera.

15. El Gobierno de Indonesia había establecido un equipo de tareas de fiscalización de precursores para vigilar y fiscalizar la distribución y las posibles

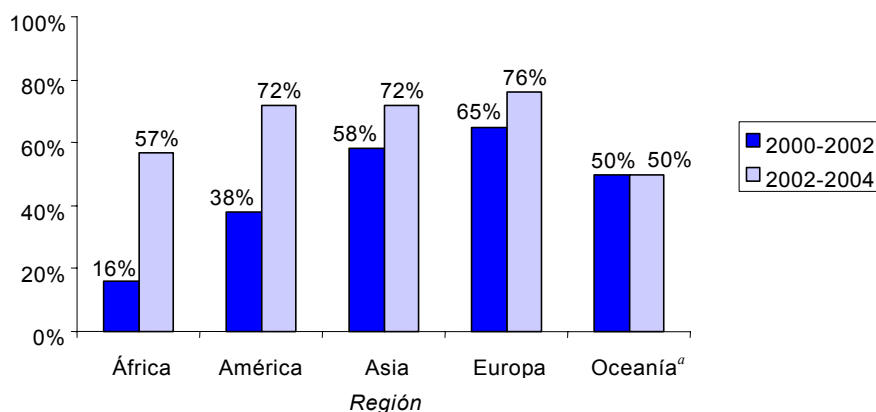
desviaciones de precursores. En México, entre otras medidas de fiscalización, las compañías estaban sujetas a un sistema de cuotas mediante el cual presentaban, con un año de antelación, estimaciones de las cantidades de sustancias que necesitaban. En Trinidad y Tabago, la Inspectoría de Drogas había incorporado sistemas administrativos para expedir licencias y vigilar la utilización de productos químicos por compañías registradas.

16. El 63% de los gobiernos informantes, en comparación con el 56% en el ciclo de presentación de informes precedente, había puesto en práctica las recomendaciones de la JIFE relativas a la lista limitada de vigilancia especial internacional de sustancias no incluidas en los cuadros con el fin de ayudar a las autoridades competentes a prevenir la desviación de sustancias no incluidas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988 (véase la figura IV). El 25% de los Estados informantes, en comparación con el 30% en el segundo ciclo de presentación de informes, aún no habían ejecutado las recomendaciones de la JIFE, mientras que el 4% de los gobiernos no habían respondido la pregunta. En los Estados miembros de la Unión Europea, además de una lista de vigilancia voluntaria específica, se había difundido en la industria la lista limitada de vigilancia especial internacional de sustancias no incluidas en los cuadros. Sobre la base de las recomendaciones formuladas por la JIFE en relación con esas sustancias, se había brindado orientación concreta para la adopción de medidas encaminadas a prevenir su desviación.

Figura IV

Gobiernos que habían cumplido las recomendaciones de la JIFE relativas a la lista limitada de vigilancia especial internacional de las sustancias no incluidas en los cuadros, expresado como porcentaje de los Estados que respondieron en los ciclos de presentación de informes segundo y tercero, por región

Porcentaje de Estados informantes



^a Respondieron únicamente dos gobiernos de la región: Australia y Nueva Zelandia.

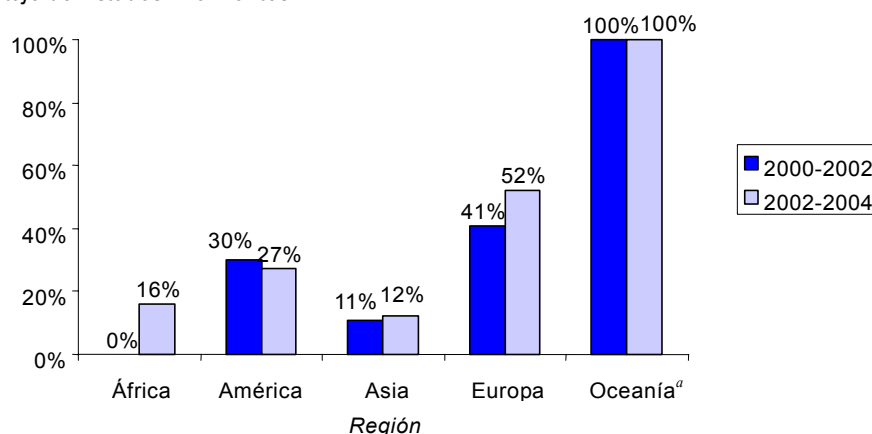
17. El 27% de los gobiernos que presentaron informes, en comparación con el 31% y el 22% en los ciclos de presentación de informes primero y segundo, respectivamente, habían establecido un código de conducta para mejorar la

cooperación con la industria química (véase la figura V). Generalmente esa cooperación se desarrolló sobre la base de acuerdos, conjuntos de directrices y/o memorandos de entendimiento entre las industrias química y farmacéutica y las autoridades competentes. El 63% de los gobiernos notificaron que aún no habían establecido esos códigos de conducta. A modo de ejemplo, el Gobierno del Canadá informó de que la Asociación de Productores de Sustancias Químicas del Canadá y la Asociación Canadiense de Distribuidores de Productos Químicos habían adoptado una reglamentación modelo. El Gobierno de Grecia indicó que se había concertado un memorando de entendimiento entre la Asociación Helénica de Industrias Químicas y la Dirección General de Aduanas.

Figura V

Gobiernos que habían establecido un código de conducta en colaboración con la industria química, expresado como porcentaje de los que respondieron en los ciclos de presentación de informes segundo y tercero, por región

Porcentaje de Estados informantes



^a Respondieron únicamente dos gobiernos de la región: Australia y Nueva Zelandia.

18. Se pidió a los gobiernos que comunicaran si habían adoptado medidas para incorporar el principio de “conocer a su cliente”, incluidas medidas tales como la obligación de proporcionar o solicitar certificados de usuario final. Si bien únicamente el 49% de los gobiernos habían incorporado esas medidas en el período de presentación de informes 1998-2000, el 60% lo había hecho en el tercer ciclo, lo cual representa una proporción igual a la correspondiente al segundo ciclo de presentación de informes. El 30% de los gobiernos notificaron que no habían aplicado el principio de “conocer a su cliente”.

B. Prevención de la desviación de precursores, materiales y equipo utilizados en la producción ilícita o fabricación de estupefacientes o sustancias sicotrópicas

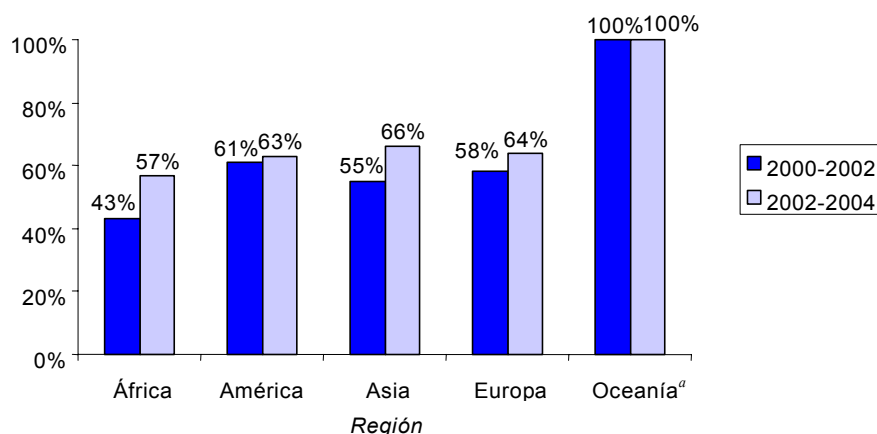
19. El 58% de los Estados informantes habían adoptado medidas encaminadas a prevenir el comercio y la desviación de materiales y equipo para la producción o

fabricación ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en tanto que el 32% indicaron que aún no lo habían hecho (véase la figura VI). Varios gobiernos habían incorporado medidas específicas, tales como la promulgación o revisión de leyes, reglamentaciones o procedimientos operativos para prevenir la desviación de precursores. Las investigaciones y/o inspecciones policiales realizadas por las autoridades nacionales competentes también figuraban entre las medidas adoptadas por los Estados para prevenir el comercio y la desviación de materiales y equipo. En Colombia, durante 2003 y 2004, la Junta Nacional de Fiscalización de Estupefacientes había promulgado nuevas medidas reglamentarias para prevenir la desviación de sustancias químicas y productos terminados. La Junta también había incluido el dióxido de manganeso en la lista de sustancias químicas sujetas a fiscalización.

Figura VI

Gobiernos que habían prevenido el comercio y la desviación de materiales y de equipo para la producción o fabricación ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, expresado como porcentaje de los que respondieron en los ciclos de presentación de informes segundo y tercero, por región

Porcentaje de Estados informantes



^a Respondieron únicamente dos gobiernos de la región: Australia y Nueva Zelandia.

20. Varios gobiernos facilitaron información sobre las medidas concretas que habían adoptado para prevenir la desviación de sustancias químicas precursoras, materiales y equipo. Por ejemplo, el Gobierno de Australia notificó que un grupo de trabajo había apoyado un enfoque nacional coordinado para impedir que los productos químicos precursores se desviaran hacia la fabricación ilícita de drogas. En el período 2003-2004, Australia había elaborado una estrategia nacional para prevenir la desviación de precursores químicos y la fabricación ilícita de drogas, centrando la atención especialmente en cuatro esferas de interés, entre las que figuran la concienciación, la elaboración de una base de datos piloto sobre laboratorios clandestinos, el intercambio de información e inteligencia y la evaluación de la repercusión de la fiscalización en el suministro de precursores

químicos. Además, habida cuenta de que muchos de los productos químicos utilizados en la fabricación de drogas eran sumamente peligrosos y dejaban desechos tóxicos, también se había pedido al grupo de trabajo que se ocupara de la descontaminación de locales que se hubiesen utilizado como laboratorios clandestinos.

21. El Gobierno de Costa Rica indicó que las licencias y autorizaciones tenían que obtenerse con anticipación para cada transacción comercial nacional o internacional que entrañara la importación, exportación o comercio general de equipo para la fabricación de tabletas, píldoras o cápsulas, o moldes para tabletas. El Gobierno de Alemania señaló que en ese país no se había establecido un enfoque sistemático y/o jurídico con arreglo al artículo 13 de la Convención de 1988, y las actividades conexas se consideraban en el contexto de medidas de carácter voluntario para la vigilancia de sustancias químicas precursoras, que dependían de la cooperación voluntaria entre los operadores y las autoridades competentes. En México, la legislación nacional exigía a los importadores y exportadores de maquinaria para la producción de tabletas que presentasen a las autoridades competentes un informe anual sobre sus actividades. En la Federación de Rusia, la legislación nacional había reglamentado la lista de instrumentos y equipo sujetos a fiscalización especial y utilizados para la producción y fabricación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, y había establecido normas para su procesamiento, producción, fabricación, almacenamiento, transporte, expedición, preparación, venta, distribución, adquisición, utilización e importación hacia su territorio y exportación desde éste.

C. Medidas jurídicas, represivas y de otro tipo encaminadas a prevenir la desviación de precursores

22. El 47% de los Estados informantes, en comparación con el 40% de los que presentaron informes en el segundo ciclo, habían incorporado medidas concretas y/o sanciones conexas a partir de la presentación del segundo cuestionario bienal en relación con la revisión o promulgación de leyes, reglamentaciones o procedimientos operativos dirigidos a prevenir la desviación de precursores, enviando a los países importadores notificaciones previas a la exportación. En algunos casos, medidas tales como la promulgación o revisión de leyes, reglamentaciones o procedimientos operativos se habían adoptado a partir de la presentación del segundo informe bienal con el fin de prevenir la desviación de sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II.

23. Por ejemplo, varios Estados miembros de la Unión Europea indicaron que habían remitido notificaciones previas a la exportación a los países importadores en los casos de exportación de todas las sustancias incluidas en el Cuadro I, de conformidad con la obligación estipulada en la Convención de 1988 y, en los casos de exportación de sustancias enumeradas en el Cuadro II a terceros países específicos, de conformidad con los acuerdos suscritos entre la Unión y terceros países; por ejemplo, Bolivia, Chile, Colombia, el Ecuador, los Estados Unidos de América, México, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y Turquía. El Gobierno de México indicó que había cumplido su compromiso de expedir notificaciones previas a la exportación para productos químicos esenciales incluidos en el Cuadro II y seguía cumpliendo la obligación de expedir notificaciones previas

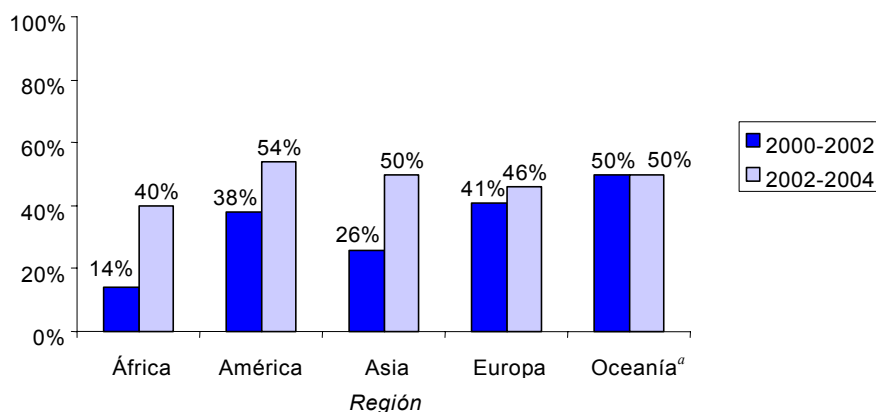
a la exportación para las sustancias incluidas en el Cuadro I. El 43% de los gobiernos informantes indicaron que no habían adoptado esas medidas.

24. A partir de la presentación del segundo informe bienal, el 38% de los Estados informantes indicaron que habían impedido la desviación de productos químicos precursores mediante la inmovilización, suspensión o incautación de consignaciones sospechosas. Varios gobiernos presentaron informes sobre operaciones de aplicación de la ley que habían conducido a la inmovilización, suspensión o incautación de remesas sospechosas. El 37% de los gobiernos que respondieron, en comparación con el 30% en el ciclo de presentación de informes 2000-2002, habían incorporado sanciones penales en su legislación como medio de prevenir la desviación de precursores. Varios gobiernos citaron ejemplos de sanciones penales o administrativas, o ambas, que estaban en proceso de incorporación para enjuiciar a importadores y exportadores ilícitos de productos químicos precursores a partir de la presentación del segundo cuestionario bienal. Por ejemplo, los Gobiernos de Estonia, Letonia y Lituania recientemente habían promulgado nuevas leyes y sanciones penales más estrictas en ese sentido. En la figura VII *infra*, se presenta una comparación de las respuestas formuladas por los 67 gobiernos que respondieron en los ciclos de presentación de informes segundo y tercero en relación con la incorporación de sanciones penales.

Figura VII

Gobiernos que habían incorporado medidas específicas o sanciones conexas, o ambas, en relación con la revisión o promulgación de leyes, reglamentaciones o procedimientos operativos para prevenir la desviación de precursores mediante sanciones penales, expresado como porcentaje de los que respondieron en los ciclos de presentación de informes segundo y tercero, por región

Porcentaje de Estados informantes



^a Respondieron únicamente dos gobiernos de la región: Australia y Nueva Zelandia.

D. Identificación de productos químicos sucedáneos y nuevos métodos de fabricación ilícita de drogas

25. El 31% de los gobiernos que respondieron en el ciclo 2002-2004 indicaron que habían adoptado procedimientos para identificar y notificar la utilización de productos químicos sucedáneos en la fabricación ilícita de drogas, así como nuevos métodos de fabricación, en tanto que el 55% de los Estados respondieron que no lo habían hecho.

26. Varios Estados comunicaron que sus laboratorios forenses habían realizado análisis químicos de drogas incautadas con el fin de identificar las sustancias, su origen y nuevos métodos de fabricación. La información relativa a los resultados obtenidos por los laboratorios forenses sobre las sustancias químicas sucedáneas y los nuevos métodos de fabricación ilícita se acopió, evaluó e intercambió normalmente con fabricantes de productos químicos, autoridades extranjeras encargadas de aplicar la ley y/o con la JIFE. Algunos gobiernos indicaron que habían sometido a vigilancia las sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de drogas. El Gobierno de Austria comunicó que en una reglamentación de la Unión Europea se brindaba orientación respecto de la identificación de transacciones sospechosas con sustancias no incluidas en los cuadros y se estipulaba la notificación de sustancias químicas utilizadas en la fabricación ilícita de drogas y posibles métodos de desviación. En Australia, algunos organismos encargados de ejecutar la ley habían establecido dependencias de desviación de sustancias químicas, que trabajaban en gran medida junto con suministradores de productos químicos y equipo que podrían utilizarse en la fabricación ilícita de drogas. Se mantenía una base de datos sobre anfetaminas a modo de repositorio central de toda la información disponible relativa a precursores, “cocineros” conocidos, fabricantes y otras entidades de las que se sospechaba su participación en la fabricación y distribución ilícitas de anfetaminas.

E. Procedimientos investigativos en materia de represión penal

27. Durante el período de presentación de informes el 29% de los Estados informantes habían realizado entregas vigiladas o habían facilitado los medios necesarios para disponer éstas, o ambas cosas, con el fin de impedir la desviación de precursores. Por ejemplo, el Gobierno de la Federación de Rusia indicó que en noviembre-diciembre de 2002 se había realizado una operación de entrega vigilada conjuntamente con las autoridades de Turquía encargadas de aplicar la ley para decomisar 4.000 kilogramos de anhídrido acético. En Eslovenia, se había preparado un manual que incluía directrices para las entregas vigiladas. El 58% de los Estados informantes aún no habían llevado a cabo entregas vigiladas o adoptado las medidas necesarias para disponerlas, o ambas cosas, con el fin de evitar la desviación de productos químicos precursores.

28. El 66% de los gobiernos que respondieron el cuestionario notificaron que sus autoridades encargadas de aplicar la ley habían establecido procedimientos para investigar la desviación de productos químicos. El 64% de los que respondieron indicaron que entre los procedimientos figuraba el intercambio de información sobre los resultados de las investigaciones. En el 57% de los casos entre los

procedimientos establecidos figuraba la vinculación con las industrias química y farmacéutica.

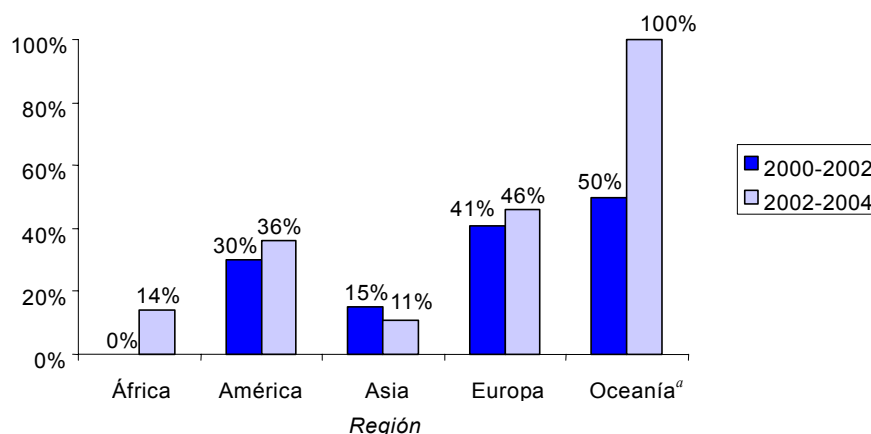
F. Cooperación internacional

29. Únicamente el 26% de los gobiernos que respondieron el cuestionario notificaron que se habían realizado incautaciones de productos químicos precursores como resultado de la cooperación con otros gobiernos. Casi el 64% de los que respondieron indicaron que no se habían realizado incautaciones de productos químicos precursores como resultado de la cooperación con otros gobiernos. En la figura VIII se presenta una comparación de las respuestas relativas a la cooperación internacional proporcionadas por los 67 gobiernos que respondieron en los ciclos de presentación de informes segundo y tercero. Varios gobiernos informaron sobre su cooperación activa en la Operación Púrpura y la Operación Topacio. Una investigación cooperativa entre la Policía Federal de Australia y el Organismo de Represión en Materia de Drogas de Filipinas dio por resultado arrestos y la incautación de 1,5 toneladas de pseudoefedrina en marzo de 2004. La pseudoefedrina se había consignado desde China a Filipinas y los perpetradores tenían previsto importar la sustancia a Australia. El Gobierno del Canadá indicó que existía una cooperación frecuente entre el Canadá y los Estados Unidos respecto de los productos químicos precursores que cruzaban la frontera común. Como resultado de esa cooperación, en el Canadá se habían incautado 8 toneladas de pseudoefedrina, y en los Estados Unidos 4 toneladas, y se habían arrestado 65 personas. El Gobierno de Croacia indicó que en 2003 se había llevado a cabo la incautación de 20.330 kilogramos de anhídrido acético como resultado de la cooperación entre Croacia, Macedonia y Serbia y Montenegro. El Gobierno de Alemania comunicó que, en el marco de la vigilancia de precursores y el intercambio de información internacional conexa, varias transacciones sospechosas habían sido objeto de conocimiento oficial y se habían investigado en consecuencia. Además, se había utilizado intensamente la red de comunicación directa establecida en el marco de la Operación Púrpura y la Operación Topacio. El Gobierno de los Países Bajos indicó que se habían realizado incautaciones de precursores como resultado de la cooperación entre sus organismos encargados de aplicar las leyes en materia de drogas y entidades homólogas de Alemania, Bélgica e Irlanda. El Gobierno del Paraguay comunicó que, desde 2004, había participado en la Operación Seis Fronteras, cuyo objetivo era rastrear consignaciones ilícitas de sustancias químicas precursoras, junto con otros países de América Latina.

Figura VIII

Gobiernos que habían incautado precursores como resultado de la cooperación con gobiernos de otros Estados, expresado como porcentaje de los que respondieron en los ciclos de presentación de informes segundo y tercero, por región

Porcentaje de Estados informantes



^a Respondieron únicamente dos gobiernos de la región: Australia y Nueva Zelandia.

30. Se pidió a los gobiernos que comunicasen si se habían proporcionado a otros Estados recursos para la prestación de asistencia técnica en la esfera de la fiscalización de precursores. El 20% de los gobiernos que respondieron el cuestionario en su tercer ciclo de presentación de informes, en comparación con el 16% en el segundo ciclo, informaron que habían proporcionado esa asistencia. Entre los ejemplos de cooperación figuraban los programas de asistencia en materia de capacitación y visitas de estudio, conferencias internacionales, cursos, seminarios y cursos prácticos sobre la identificación de sustancias químicas precursoras y estupefacientes, así como ejercicios y operaciones conjuntas entre la policía y los servicios de aduanas. En este sentido también se citaron el proyecto sobre drogas sintéticas y precursores del programa PHARE y los proyectos de hermanamiento de ese mismo programa, así como proyectos de la ONUDD, un proyecto específico sobre prestación de asistencia técnica de la Unión Europea para la comunidad andina y el Proyecto Prisma.

31. A modo de ejemplo, el programa de cooperación en materia de aplicación de la ley de la Policía Federal de Australia proporcionaba recursos para prestar asistencia a los organismos de represión en la tarea de mejorar su capacidad para investigar el tráfico de drogas y contribuir al acopio de información de inteligencia en materia de aplicación de la ley. No obstante, el Gobierno de Australia comunicó que en el marco del Programa no se había recibido ninguna petición de asistencia en relación con la fiscalización de precursores.

32. Casi el 36% de los gobiernos que respondieron el cuestionario en el tercer ciclo de presentación de informes, en comparación con el 33% en el segundo ciclo, habían recibido asistencia técnica en la esfera de la fiscalización de precursores. Varios gobiernos indicaron que habían recibido asistencia técnica de los Estados

Estados Unidos, la Unión Europea y la ONUDD, mayormente en forma de capacitación, suministro de equipo técnico, equipo de comprobación, laboratorios móviles y sistemas informatizados de bases de datos. Varios gobiernos informaron sobre su cooperación bilateral que incluía la prestación de asistencia técnica por otros Estados. Por ejemplo, en 2003 y 2004 en México se habían impartido cursos de capacitación sobre la identificación de precursores químicos en cooperación con los Estados Unidos. Con la asistencia de la ONUDD, varios gobiernos habían instalado el sistema nacional de bases de datos (NDS), que es un sistema informatizado para gestionar la información sobre licencias y permisos relativos a las drogas y precursores sujetos a fiscalización internacional. El sistema era usado por autoridades competentes de varios países en la expedición de licencias para precursores y licencias de importación y exportación.

33. Varios Estados de África y Oceanía comunicaron que en los períodos de presentación de informes 2000-2002 y 2002-2004 no habían recibido asistencia técnica en la esfera de la fiscalización de precursores, en tanto que la asistencia prestada a países en América había disminuido entre los dos ciclos de presentación de informes. En comparación con el período 2000-2002, durante el período 2002-2004 una mayor proporción de los gobiernos de Asia y Europa indicaron que habían recibido asistencia técnica en la esfera de la fiscalización de precursores.

III. Conclusiones y recomendaciones

34. En el tercer ciclo de presentación de informes tuvo lugar una disminución en el número absoluto de Estados que respondieron a la parte III del tercer cuestionario bienal, en comparación con los ciclos de presentación de informes primero y segundo. La disminución fue importante y se registró en todas las regiones. Además, el grado de comparabilidad de los datos proporcionados por los gobiernos fue limitado, habida cuenta de que no todas las preguntas incluidas en el cuestionario para cada período eran directamente comparables y no todos los Estados que respondieron a los cuestionarios primero y segundo respondieron en el tercer ciclo de presentación de informes.

35. El número de Estados que cuenta con legislación relativa a la fiscalización de precursores siguió siendo prácticamente el mismo del primer al tercer período de presentación de informes. No obstante, los Estados que aún no habían aplicado la legislación relativa a la fiscalización de precursores deberían estar revisando o promulgando leyes y reglamentaciones nacionales en la esfera de la fiscalización de precursores de conformidad con sus obligaciones dimanantes de la Convención de 1988. En particular, la Comisión tal vez desee instar a los gobiernos que aún no lo hayan hecho a que aprueben la legislación necesaria para aplicar plenamente las disposiciones plasmadas en los artículos 12 y 13 de la Convención de 1988.

36. La Comisión tal vez desee recomendar que los Estados fortalezcan los mecanismos de acopio e intercambio de información sobre el tráfico de precursores, especialmente sobre las incautaciones, la prevención de desviaciones, la inmovilización de consignaciones, el desmantelamiento de laboratorios, las nuevas tendencias en materia de tráfico y desviación, los nuevos métodos de fabricación y la utilización de sustancias no sujetas a fiscalización, con miras a mejorar el funcionamiento de los sistemas internacionales de fiscalización y vigilancia.

Similarmente, los gobiernos deberían examinar la posibilidad de establecer mecanismos de acopio y análisis de datos e intercambio de información entre las autoridades nacionales competentes en relación con los requisitos y el comercio lícitos de precursores con el fin de identificar lo antes posible tendencias desacostumbradas y actividades sospechosas.

37. En el tercer período de presentación de informes, un número mayor de Estados que en los ciclos de presentación de informes primero y segundo indicaron que habían establecido un marco para la fiscalización de precursores que incluía un sistema de notificaciones previas a la importación y exportación, y que habían establecido medidas para incorporar el principio de “conocer a su cliente”, con inclusión de medidas para expedir o solicitar certificados de usuario final, así como establecer procedimientos para investigar la desviación de productos químicos y para identificar y dismantelar laboratorios clandestinos.

38. En relación con el sistema de notificaciones previas a la importación y exportación, cabía destacar que, una vez puesto en práctica, el sistema había posibilitado a las autoridades competentes de los países importadores y de tránsito verificar la legitimidad de las transacciones e identificar consignaciones sospechosas, previniendo de esa manera la desviación de productos químicos precursores. No obstante, aunque los Estados habían logrado un progreso apreciable en la aplicación del sistema de notificación previa a la importación y exportación aún quedaba margen para la mejoría. En ese sentido y de conformidad con la resolución 59/162 de la Asamblea General, en la que la Asamblea pidió al Director Ejecutivo que formulara recomendaciones a la Comisión sobre la manera de fortalecer la utilización del mecanismo de notificación previo a la exportación, y en particular en relación a las sustancias que figuran en el Cuadro I de la Convención de 1988, la Comisión tal vez desee:

a) Invitar a todos los países exportadores a que incorporen un sistema de notificaciones previas a la exportación y a que expidan esas notificaciones, independientemente de si un país importador las haya solicitado con arreglo a lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 10 del artículo 12 de la Convención de 1988;

b) Instar a todos los países importadores que aún no lo hayan hecho a que examinen con carácter oficial la posibilidad de solicitar la expedición de notificaciones previas a la exportación por intermedio del Secretario General con arreglo al apartado a) del párrafo 10 del artículo 12 de la Convención de 1988;

c) Invitar a los gobiernos que aplican un sistema de notificación previa a la exportación a que velen por que la información que figura en esas notificaciones posibilite que la fiscalización sea eficaz y facilite la pronta liberación de consignaciones legítimas;

d) Invitar a los gobiernos a que apliquen notificaciones previas a la exportación para asegurar que se establezcan mecanismos eficaces que posibiliten el envío oportuno de esas notificaciones, y, lo que es muy importante, que se respondan las mismas oportunamente;

e) Hacer un llamamiento a los gobiernos para que estudien la posibilidad de cooperar activamente en las iniciativas internacionales relativas a la fiscalización de productos químicos precursores y cooperar con la JIFE como centro de coordinación mundial para intercambiar información sobre las notificaciones previas a la

exportación, así como para vigilar la verificación de la legitimidad de las consignaciones y prestar asistencia en esa tarea.

39. La comparación entre los últimos dos períodos de presentación de informes indica que una mayor proporción de Estados había establecido procedimientos operacionales para vigilar e identificar transacciones sospechosas en materia de precursores, para evitar la desviación de materiales y equipo utilizados en la producción o fabricación ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y para identificar y notificar la utilización de sustancias químicas sucedáneas en la fabricación ilícita de drogas, así como nuevos métodos empleados en la misma.

40. En relación con el número de incautaciones de precursores realizadas como resultado de la cooperación con otros Estados, las respuestas sugirieron que los Estados miembros podrían hacer más en esa esfera, lo cual reflejaba la necesidad de renovar los esfuerzos dirigidos a fomentar la cooperación, en particular el intercambio oportuno entre autoridades competentes de información relativa a las transacciones sospechosas y la armonización de los procedimientos para la utilización, cuando proceda, de entregas vigiladas. La cooperación transfronteriza con terceros países, así como la colaboración entre las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, había logrado resultados satisfactorios durante los últimos años, especialmente en el marco de los programas internacionales de rastreo de productos químicos precursores, tales como la Operación Púrpura, la Operación Topacio y el más reciente Proyecto Prisma. En particular, los Estados deberían seguir incorporando sanciones en su legislación a fin de prevenir, detectar y penalizar la desviación de precursores.

41. En relación con el establecimiento de un código de conducta en colaboración con la industria química, la comparación de los datos suministrados entre los últimos tres períodos de presentación de informes indica que se ha progresado. No obstante, debería ser posible progresar aún más en esta esfera y se deberían hacer mayores esfuerzos dirigidos a elaborar códigos de conducta en colaboración con la industria química y a establecer o fortalecer la cooperación con asociaciones, personas o compañías que realizan actividades lícitas relacionadas con la fabricación y el comercio de precursores. En ese sentido la Comisión tal vez desee alentar a los gobiernos a que institucionalicen la cooperación con la industria.

42. Respecto de la prestación de asistencia técnica en materia de fiscalización de precursores, un número mayor de gobiernos comunicaron que habían recibido asistencia técnica en esa esfera, lo cual también se reflejaba en el número de gobiernos que indicaban que habían prestado a otros Estados asistencia técnica en materia de fiscalización de precursores. La Comisión tal vez desee recomendar que los Estados miembros adopten medidas ulteriores dirigidas a promover la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales y que participen y cooperen en mecanismos regionales e internacionales en los que participen las autoridades nacionales competentes con el fin de verificar la legitimidad de las transacciones y facilitar el intercambio de información y la realización de investigaciones judiciales, mediante la colaboración, según proceda, con órganos internacionales competentes.

43. El 63% de los Estados informantes habían llevado a la práctica las recomendaciones de la JIFE relativas a la lista limitada de vigilancia especial internacional de sustancias no incluidas en los cuadros dirigida a ayudar a las

autoridades competentes a prevenir la desviación de sustancias no incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988, lo cual representaba un aumento importante respecto del segundo ciclo de presentación de informes. No obstante, los Estados deberían seguir aplicando esas recomendaciones a fin de prevenir con mayor eficacia la desviación de sustancias químicas precursoras no sujetas a fiscalización hacia mercados ilícitos.

44. Únicamente el 31% de los Estados que respondieron en el ciclo de presentación de informes 2002-2004 indicaron que tenían establecidos procedimientos para identificar sustancias químicas sucedáneas y nuevos métodos utilizados en la fabricación ilícita de drogas. Es menester que los gobiernos realicen más esfuerzos a fin de asegurar que se notifiquen a la JIFE las sustancias no sujetas a fiscalización que se han desviado hacia el tráfico ilícito y promover estudios sobre la posible utilización de sustancias no sujetas a fiscalización con miras a identificar oportunamente cualesquiera nuevas sustancias que pudieran utilizarse en la fabricación ilícita de drogas.

45. Aún existen obstáculos que impiden la aplicación a nivel mundial de las recomendaciones formuladas por la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones en relación con las medidas en materia de fiscalización de precursores. Varios gobiernos lamentaron en particular la falta de recursos y conocimientos técnicos y así como los resquicios existentes en la legislación o el sistema de vigilancia, o en ambos. En ese sentido, la Comisión tal vez desee invitar a los gobiernos a que pongan a disposición recursos humanos y financieros suficientes para asegurar que los sistemas nacionales de fiscalización de precursores funcionen con eficacia, y aumenten sus esfuerzos dirigidos a procurar que los funcionarios que participan en la fiscalización de precursores reciban la capacitación necesaria para facilitar el funcionamiento de esos sistemas. La Comisión tal vez desee invitar a los Estados a que presten apoyo a la ONUDD y la JIFE para posibilitar la prestación de asistencia técnica y servicios especializados para satisfacer las solicitudes que formulen los gobiernos con miras a mejorar los sistemas de fiscalización y prevenir con mayor eficacia la desviación de precursores.

46. Más recientemente, la Internet también ha posibilitado a los traficantes adquirir los productos químicos necesarios para la fabricación de drogas ilícitas por conducto de los sitios en la *web* de suministradores de productos químicos, lo cual dificulta aún más a las autoridades competentes detectar consignaciones sospechosas. Los gobiernos, en cooperación con la JIFE, deben seguir adoptando medidas dirigidas a luchar contra la utilización de la Internet en el comercio ilícito de precursores.

Notas

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, N° 27627.

² Para el informe anual más reciente, véase publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.05.XI.3.

³ Para el informe más reciente sobre precursores, véase publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.05.XI.6.