



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS EN EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE INSUMOS QUÍMICOS Y SUSTANCIAS CONTROLADAS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE

INFORME TÉCNICO

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS EN EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE INSUMOS QUÍMICOS Y SUSTANCIAS CONTROLADAS EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y DEL CARIBE

Informe Técnico

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC.
Unión Europea

Proyecto del Programa Ruta de la Cocaína 3.
Financiado por la Unión Europea

Flavio Mirella

Representante para Perú y Ecuador de la Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito - UNODC
Coordinador Proyecto PRELAC

Autor:

Mario Puente

Lima - Perú.

Diciembre - 2014

Esta publicación no es un documento oficial y no refleja necesariamente la opinión de las Naciones Unidas y la Unión Europea. Este documento no ha sido editado formalmente y se encuentra abierto a discusión.

Derechos reservados: La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), mantiene los derechos exclusivos de reproducción o uso del contenido o formato, total o parcial, de este documento.

Índice

RESUMEN	7
1. INTRODUCCIÓN	9
2. JUSTIFICACIÓN	11
3. MARCO NORMATIVO	13
3.1 Respeto a principios y estado de derecho	13
4. ORGANO DE CONTROL	21
4.1 Estructura	23
4.2 Recursos humanos	31
4.3 Capacitaciones	33
4.4 Equipos	33
4.5 Herramienta informatica	34
5. AUTORIZACION – RENOVACION – ANULACION - BAJA	37
6. MONITOREO DE TRANSACCIONES	43
7.INSPECCIONES	47
7.1 Fiscalizaciones por procesos	50
7.2 Informes de fiscalizacion	53
8. ANALISIS DE LA INFORMACION	55
9. SECTOR PRIVADO	59
9.1 Colaboración entre sector público y privado	61
9.2 Importancia del soft law en el control de precursores e insumos químicos	63
9.3 Ventajas del Soft Law respecto al Hard Law	63
9.4 Importancia de promover la articulación entre el Estado y el Sector Empresarial en la prevención y control de precursores e insumos químicos	64
10. BUENAS PRÁCTICAS	67
BIBLIOGRAFÍA	71

RESUMEN

A efectos que los sistemas de control y fiscalización de precursores e insumos químicos de los países de América Latina y el Caribe se fortalezcan y tiendan a ser más eficientes, resulta necesario que se intensifiquen las relaciones internacionales entre ellos, intercambien experiencias derivadas de las lecciones aprendidas e implementen políticas públicas orientadas a evitar posibles desvíos de los citados elementos hacia la producción ilegal de drogas, procurando no afectar a la industria química en esa labor.

Cabe enfatizar que en el ámbito del control y fiscalización de las referidas sustancias, los resultados tienden a mejorar en la medida que se logre el compromiso y la suscripción de acuerdos de cooperación voluntaria entre la industria química y las autoridades correspondientes, los cuales complementan a las normas legales y asimismo, brindan respuestas más ágiles que las ofrecidas por la legislación, garantizando el suficiente grado de flexibilidad a efectos de facilitar el desarrollo regular de las actividades vinculadas al referido sector económico y con el propósito que las actividades de control resulten más eficientes.

ABSTRACT

In order to control systems and control of precursors and chemical inputs from the countries of Latin America and the Caribbean are strengthened and tend to be more efficient, it is necessary that international relations including intensification, exchange experiences from lessons learned and implement public policies to prevent deviations of said elements to illegal drug production, trying not affect the chemical industry in this work. It should be emphasized that in the area of control and supervision of those substances, the results tend to improve as the commitment and signing agreements for voluntary cooperation between the chemical industry and the relevant authorities is achieved, which complement the laws and also provide more agile than those offered by the law guaranteeing sufficient flexibility in order to facilitate the smooth development of activities related to the aforementioned economic sector and in order to control activities are more efficient responses.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la promulgación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Convención de 1988)¹, los países han buscado la implementación de normativas y la conformación de instituciones que les permitan realizar el control de las sustancias químicas y precursores, que son desviados a la producción ilícita de drogas.

De acuerdo con las funciones y atribuciones otorgadas en las normativas legales se han encontrado instituciones responsables del control represivo y otras de la vigilancia

administrativa; sin embargo, se ha observado que la mayor parte de las medidas han sido encaminadas a las acciones punitivas, razón por la cual el apoyo técnico y financiero se ha dirigido a las instituciones represivas, sin considerar la real importancia que tiene el control preventivo que está a cargo de los órganos de control administrativo.

Además, varios países de la región requieren que sus normas legales y procedimientos sean fortalecidos a efectos de lograr un control eficaz y eficiente sobre la materia.

Los organismos internacionales han implementado estrategias para conocer las transacciones comerciales lícitas a nivel internacional de las sustancias químicas controladas, así tenemos el mecanismo de pre-notificación de exportaciones (sistema PEN-online)¹ que permite un ágil intercambio de información entre autoridades competentes, así como el PICS (Precursors Incident Communication System) que permite a los órganos de control administrativo y policial monitorear el comportamiento de incidentes sospechosos y transacciones ilícitas para anticipar y prevenir algunas de estas problemáticas, mecanismos que han permitido disminuir el desvío de las sustancias en las importaciones y las exportaciones, pero no se han establecido estrategias claras de cómo impedir el desvío de las sustancias en el mercado local.

1 Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

2. JUSTIFICACIÓN

La experiencia indica que las acciones interdictivas, por sí solas no permiten un efectivo y oportuno control de sustancias químicas, por lo que es necesario realizar esfuerzos para fortalecer las medidas preventivas de manera adecuada y eficaz para evitar el desvío de estas, siempre y cuando se apliquen sin afectar el mercado lícito, (sino por el contrario en coordinación y con el apoyo de la industria legítima). Además este tipo de estrategias constituyen un factor que desestimula la implantación de organizaciones narcotraficantes, que buscan en los países con débiles controles preventivos

una fuente de abastecimiento de las sustancias químicas controladas.

También existe información que no está siendo analizada y que es manejada por los órganos de control administrativo, datos que son sustentables y cuantificables que permiten establecer indicadores para ver el comportamiento del mercado, entre ellas se pueden mencionar: el número de operadores, la cantidad real de sustancias químicas controladas requeridas para la elaboración de productos lícitos, el comportamiento de la oferta y demanda, etc., factores

que son medibles y comparables en el tiempo, siempre y cuando se cuente con información real y oportuna.

Se ha observado que, en muchos casos, el control del mercado local de cada país no cuenta con estrategias acordes a la problemática y más bien se han conformado órganos burocráticos que emiten autorizaciones sin fundamento técnico los mismos que entorpecen las actividades normales de los operadores que utilizan lícitamente las sustancias químicas controladas o aprueban cantidades que el país realmente no requiere para la industria o usuarios lícitos, con lo que se favorece el desvío.

En base a las visitas, apoyos y asesoramiento brindado a los países miembros del proyecto “Prevención del Desvío de Sustancias Precursoras de Drogas en América Latina y el Caribe” (PRELAC) entre los años 2010 al 2014, se presentaron varias inquietudes por parte de los funcionarios de los órganos de control y se identificaron debilidades en las normativas, estructura de los órganos de control, recurso humano, técnico y equipamiento, además que se comprobó que existen procesos como el control de los operadores, autorizaciones, inspecciones y fiscalizaciones que no son encaminadas a la eficacia y eficiencia necesaria para prevenir el desvío de sustancias químicas controladas. Esta carencia de planificación, organización, dirección y control hacen a los países

vulnerables al narcotráfico, por lo que es necesario realizar una reingeniería que permita optimizar los recursos a fin de obtener el máximo beneficio posible.

Con el enfoque preventivo se pretende desarrollar estrategias que dificulten la adquisición de sustancias químicas controladas por parte del narcotráfico, para lo cual es necesaria la participación activa de las instituciones públicas vinculadas y del sector privado.

El presente documento sin pretender ser una guía de buenas prácticas, busca

brindar una visión global y panorámica de la situación actual de las medidas de control administrativas implementadas en la región, así como identificar y discriminar los aspectos claves e inmediatos que requieren ser fortalecidos/implementados para mejorar la prevención del desvío de las sustancias químicas controladas.

3. MARCO NORMATIVO

3.1 Respeto a principios y estado de derecho

De acuerdo con el derecho internacional, y conforme a las obligaciones internacionales asumidas por los Estados suscriptores, en este caso particular, de los tratados de fiscalización internacional de drogas, las normas legales nacionales y las actuaciones judiciales de los Estados, deben ajustarse a los señalados compromisos internacionales.

En tal sentido, un Estado, al adherirse a los tratados de fiscalización

internacional de drogas, debe procurar que toda norma o medida adoptada por el gobierno central o de inferior jerarquía (estatal, para los casos federales; regional o provincial) no entorpezca su labor en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores.

Asimismo, los Estados, independientemente de los sistemas jurídicos de diferente tradición que puedan tener, deben procurar que sus normas y las acciones de sus respectivas autoridades de control y fiscalización de precursores y

sustancias químicas controladas se encuentren circunscritas al respeto a principios universalmente reconocidos, particularmente aquellos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas² y acorde con el derecho internacional. Adicionalmente, el pleno respeto a la soberanía y la integridad territorial y la no intervención en los asuntos internos de los Estados y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales.

En lo concerniente a los Estados integrantes del PRELAC, éstos también son parte de convenios internacionales de carácter regional³ y/o bilateral⁴, los cuales constituyen

2 Contenidos en el Capítulo 1 del citado documento.

3 A modo ilustrativo:

- a) Decisión N°505 Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.
- b) Decisión N°602 Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópica.

4 Estos acuerdos constituyen la base legal para alcanzar mayor cooperación a través de un monitoreo fortalecido del comercio legal, el intercambio de información sobre transacciones sospechosas y cooperación técnica. A manera ilustrativa citamos:

- a) Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina para el Proyecto de Cooperación ALA/2005/017-652, titulado “Apoyo a la Comunidad Andina en el área de Drogas Sintéticas” (Decisión N° 673 de la Comunidad Andina de Naciones).
- b) Diálogo Especializado de Alto Nivel en materia de Drogas entre la Unión Europea y la Comunidad Andina.
- c) Grupo Conjunto de Seguimiento de los Acuerdos sobre Precursores Químicos entre los Países Andinos y la Comunidad Europea.

instrumentos estratégicos de carácter legal de esfuerzos conjuntos para prevenir el desvío de precursores.

Al respecto, los aludidos instrumentos jurídicos deben ser tomados en consideración al ser incorporados en sus correspondientes legislaciones nacionales.

De otro lado, a los países miembros del PRELAC, les corresponde tomar en consideración que sus normas legales, protocolos o procedimientos administrativos nacionales faciliten la fabricación, el comercio y el uso lícito de drogas y procuren asegurar la existencia suficiente de suministros de drogas para fines médicos y científicos y por otro lado, eviten desvíos de drogas de procedencia lícitas a canales ilícitos y en lo correspondiente a la producción, tráfico y uso ilícitos de drogas.

De otro lado, tomando en consideración que aquellos dispositivos legales de carácter administrativo representan mayor grado de celeridad en su elaboración e implementación, resulta aconsejable que la lista de sustancias controladas sea incorporada por los Estados preferentemente en esta clase de normas en lugar de aquella que requiera de aprobación por el Poder Legislativo, donde resulta menos expeditiva su aprobación.

El tema del control de sustancias químicas debería enfocarse en

encontrar acciones específicas, especializadas y oportunas que respondan a la problemática del desvío hacia el uso ilícito de estos productos, razón por la cual en las normativas nacionales se considera conveniente tener sus propios objetivos y estrategias para prevenir de manera adecuada y efectiva que estos bienes lleguen al narcotráfico. Asimismo, estas normas no deberían crear dificultades innecesarias a las personas naturales o jurídicas que requieren los productos para fines lícitos.

OBSERVACIONES

Entre las principales observaciones que se encuentran en las normativas se pueden señalar:

- Las normativas varían de un país a otro, y en algunos casos las leyes vigentes han sido aprobadas o actualizadas hace más de 5 años; las mismas se enfocan en los aspectos punitivos, sin considerar la prevención integral y la problemática actual del desvío de las sustancias químicas controladas.
- Las diversas y numerosas normas o reglamentos impuestos por cada órgano dificultan un control efectivo, incrementan los gastos del Estado y del sector privado.
- Existen casos que las normas establecen artículos que no permiten modernizar o implementar estrategias acordes a la realidad, incluso se han creado reglamentos donde se instituyen requisitos o procedimientos que no están sustentados por la Ley, razón por la cual no se puede sancionar al infractor.
- En varias normativas no se establecen todas las actividades en las que son utilizadas las sustancias controladas, (solo se consideran las importaciones, exportaciones, producción), lo que ocasiona un desconocimiento del universo real de operadores que realizan transacciones con las sustancias químicas controladas.

Es más, en las leyes no se considera el control a las entidades del gobierno, los operadores informales o de uso doméstico, razón por la cual éstos no justifican el uso lícito, lo que ocasiona un desconocimiento de la cantidad de sustancias que son adquiridas por estas personas y menos aún el destino final que se da a estos productos.

Otra de las causas que no permite conocer el número real de operadores es que en las leyes se establecen zonas especiales, cantidades mínimas, procesos

diferenciados de acuerdo a la sustancia o lista en la que se encuentren, etc., lo que ocasiona que varias personas no estén obligadas a requerir la autorización de los órganos de control.

- Una de las principales estrategias para verificar el uso lícito de las sustancias es comprobar *in situ* las actividades realizadas por los operadores, pero en varias normativas no se establece la facultad legal para realizar las inspecciones de control y fiscalizaciones.
- Las instituciones realizan las verificaciones de acuerdo a cada una de sus leyes, visiones y procedimientos sin pensar en los requisitos y necesidades de las otras entidades.
- Existen normativas donde se instituyen listas o cuadros oficiales de las sustancias a ser controladas, emitidas por el órgano rector, donde se instalan controles diferenciados dependiendo en el nivel que se encuentre, lo que ocasiona que varios productos sean controlados rigurosamente, en la mayoría de los casos los incluidos en los Cuadros I y II de la Convención de 1988¹, mientras que otros solo requieren sustento documental y no se solicita ningún soporte técnico, situación que ha permitido al narcotráfico evitar los controles, proveerse de sustitutos de las sustancias sometidas a mayor control, lo que ha ocasionado dificultades en los países vecinos.
- Otra dificultad de la lista de sustancias controladas es que, en algunos casos, éstas se encuentran en la Ley, lo que entorpece su inclusión o eliminación, ya que deben ser aprobadas por el poder legislativo, lo que conlleva mucho tiempo de trámite hasta su eventual promulgación.
- En algunas leyes se establece que los reportes de transacciones deben ser presentados en forma manual y que los datos se pasaran a libros de control, con copias de facturas, etc., lo que conlleva a que la información no pueda ser procesada en medios automatizados y la revisión de los datos requiere mucho tiempo de verificación y difícilmente permite la identificación de situaciones irregulares. Más aún, en los países que tienen varios órganos de control existen diferentes formatos de los libros de reportes, ocasionando que los operadores tengan más de un registro, lo que

- causa, por una parte, un elevado costo a los operadores lícitos que desean mantener actualizada y en orden la información.
- Se ha comprobado que en muchos casos, los datos proporcionados por los operadores no son reales, o no tienen sustento técnico, aspectos que no están considerados en la normativa o no existen disposiciones que obliguen a reportar la información correcta o alguna implicación por reportar información que no es fidedigna.
 - En las normativas se indica que los reportes deben ser mensuales, trimestrales, semestrales e inclusive anuales (dependiendo del tipo de operador, sustancias, etc.), se establecen diferentes formatos manuales y firmados en todas sus hojas, lo que causa que la información sea extemporánea.
 - Una de las estrategias que permite controlar que los operadores no adquieran cantidades excesivas o tengan sobre stock es la fijación de cupos o estimados de requerimientos anuales, precepto que no está establecido en varias normativas.
 - En varias normas no señalan la obligación de comunicar inmediatamente las pérdidas o desapariciones irregulares de las sustancias químicas, situación que es aprovechada por algunos operadores para justificar las diferencias que existen en los saldos físicos.
 - En las normativas no establecen sanciones a las personas que poseen sustancias sin autorización previa de los órganos de control, así como a quienes realicen cambios de etiquetas de los productos controlados para hacerlos pasar por otros, con el propósito de desviarlos hacia actividades ilegales o evadir los controles.
 - En varios países de la región se ha detectado que en la movilización de las sustancias controladas se presentan importantes desvíos o faltantes, razón por la cual esta actividad debería ser considerada en la normativa a través de regulaciones y acciones específicas sobre el transporte, las autorizaciones de circulación, sistemas de vigilancia, análisis de información, identificación de rutas críticas, etc.

RECOMENDACIONES

De acuerdo con las deficiencias antes señaladas, y con el fin de fortalecer el control preventivo y de ajustar las estrategias con base en la problemática actual, se presentan las siguientes recomendaciones que pueden ser considerados en las normativas:

- Para fortalecer las medidas de control, se recomienda la actualización o implementación de normativas que permitan una mejora integral de las medidas preventivas y administrativas, que fijen procedimientos oportunos acordes a los cambios de las modalidades del desvío de las sustancias químicas controladas.
- Se recomienda analizar, definir las funciones y responsabilidades de cada institución vinculada, donde cada una cumpla con su rol, sin interferir y obstaculizar las actividades de las otras instituciones y del mercado lícito; considerando una práctica interinstitucional con orientación preventiva.
- Según la Ley ningún funcionario público puede hacer o dejar de hacer lo que la Ley le permite, razón por la cual todos sus actos deben estar sustentados en la norma (se observa que existen acciones o procesos que no están amparados por la normatividad), por este motivo se debería revisar las leyes y reglamentos de aplicación, con el fin de establecer reglas claras del accionar de los órganos de control, así como los deberes y derechos de los operadores.
- La mayor causa de desvío se produce en el mercado local, por empresas que comercializan las sustancias a personas no autorizadas o que no utilizan el producto adecuadamente, es por esto que se debe ejercer un mayor control a los comercializadores, (grandes, medianos y pequeños), a los usuarios finales, instituciones del Estado, etc., es decir, toda persona que requiera de sustancias controladas, por lo que se recomienda revisar las leyes para que todas las personas naturales o jurídicas (públicas o privadas) obtengan la autorización previa al manejo de sustancias controladas, sea para uso industrial, comercial o doméstico.
- En la normativa se señala el formato y el tipo de registro (libro manual), lo que dificulta la implementación de nueva tecnología, la misma que varía de un momento a otro. Con el fin de tener información que

permita ejercer un control eficaz, se recomienda señalar en la Ley que los operadores tienen la obligación de colaborar y proporcionar información exacta, real y oportuna, la misma que será presentada a través de los procedimientos y sistemas implementados por el órgano de control y que los documentos de respaldo que justifiquen los movimientos de las sustancias químicas controladas deberían ser conservados por lo menos por un periodo de cuatro años, y establecer sanciones administrativas, civiles y/o penales cuando se incumpla esta obligación.

- La Ley debería dotar a los órganos de control con las potestades de actuación necesarias, entre ellas las de realizar inspecciones de control o fiscalizaciones sin previo aviso, donde se verificarán los movimientos, procesos productivos, etc., de las sustancias controladas y los funcionarios tienen que utilizar esta información única y exclusivamente para los fines de control, mantenerla bajo absoluta reserva y confidencialidad.
- En la Ley se tendría que considerar que los operadores que comercialicen, almacenen, distribuyan, transfieran, o

transporten sustancias controladas, solo se realizarán con personas autorizadas por el órgano de control.

- El manejo y control interno de las sustancias químicas, en los establecimientos de los operadores, en muchos casos, está a cargo de personas que no tienen conocimiento de los procesos o usos que se dan a estos productos, por lo que es recomendable que la normativa establezca que estas funciones estén bajo la supervisión de un profesional especializado o un representante que cuente con conocimientos técnicos de las actividades desarrolladas, en ambos casos con responsabilidad legal sobre la custodia y manejo de las sustancias controladas.
- Para evitar que exista un sobre stock o una adquisición superior a la capacidad instalada, es recomendable la implementación de cuotas anuales a todo tipo de operador, las que serán otorgadas por parte del órgano de control, evaluando la utilización histórica y los soportes técnicos que sustenten el uso lícito de las sustancias químicas, sin que los interesados puedan excederse de lo autorizado, a menos que se justifique técnicamente el incremento en los requerimientos.

Además de las recomendaciones antes indicadas, a continuación en cada uno de los temas se indicarán varias recomendaciones que permitirán alcanzar estrategias eficaces y eficientes para ejercer un control preventivo.

4. ORGANO DE CONTROL

Para lograr un enfoque preventivo resulta necesario fortalecer y reestructurar los roles, funciones y atribuciones de los órganos de control administrativo, así como mejorar la coordinación interinstitucional y la cooperación con el sector privado.

OBSERVACIONES

En la actualidad diferentes problemáticas no permiten la eficacia y eficiencia en la prevención del desvío de sustancias químicas, así tenemos:

Los órganos responsables del control de las sustancias químicas varían entre los países; existiendo casos en los que actúan hasta cinco órganos responsables de una misma actividad.

Órganos responsables del control SQC



Fuente: elaboración propia

Como se aprecia en la gráfica, existen diferentes órganos de control que cumplen con las mismas atribuciones, esto ocasiona la multiplicación de trámites burocráticos y duplicidad de funciones, lo que conlleva a la siguiente problemática:

- Si bien en varios países están a cargo de los órganos de interdicción se debe tener en

cuenta que no es lo ideal en la medida que se ha constatado que las relaciones con el sector privado siempre están marcadas por una tendencia “represiva”.

- Las diferentes dependencias de control solicitan a los operadores documentos previo a la autorización, la mayoría de estos son

certificados de otras instituciones (constitución, compañías, bancos, municipio, etc.), en muchos de los casos los requisitos son similares en todas las entidades.

- Cada institución de control crea un archivo (registro), con la información de los operadores, que no es compartida con los otros órganos.
- Los operadores reportan a los órganos de control las transacciones realizadas con las sustancias controladas de acuerdo al formato o requisito de cada institución, lo que conlleva a que existan varios registros de movimientos.
- Para remitir los informes a los órganos internacionales (JIFE, CICAD, MEM, etc.) se realiza la recopilación de la información de cada institución, pero en muchos de los casos existen diferencias entre los datos proporcionados por cada entidad. Por lo expuesto, se ha comprobado que existen datos aislados que no permiten el cruce de la información y mucho menos el análisis de datos.

En conclusión se puede indicar que, en general, existe demora en el

tiempo de respuesta, duplicidad en las funciones, trámites y procesos, gastos innecesarios, no existe cooperación ni coordinación interinstitucional, etc., lo que ocasiona medidas de control ineficaz e ineficiente que permite el desvío de las sustancias químicas controladas.

RECOMENDACIÓN

El órgano de control administrativo debería convertirse en coordinador, fuente de información y asesor de las instituciones relacionadas en esta materia y brindará la colaboración técnica que éstas requieran.

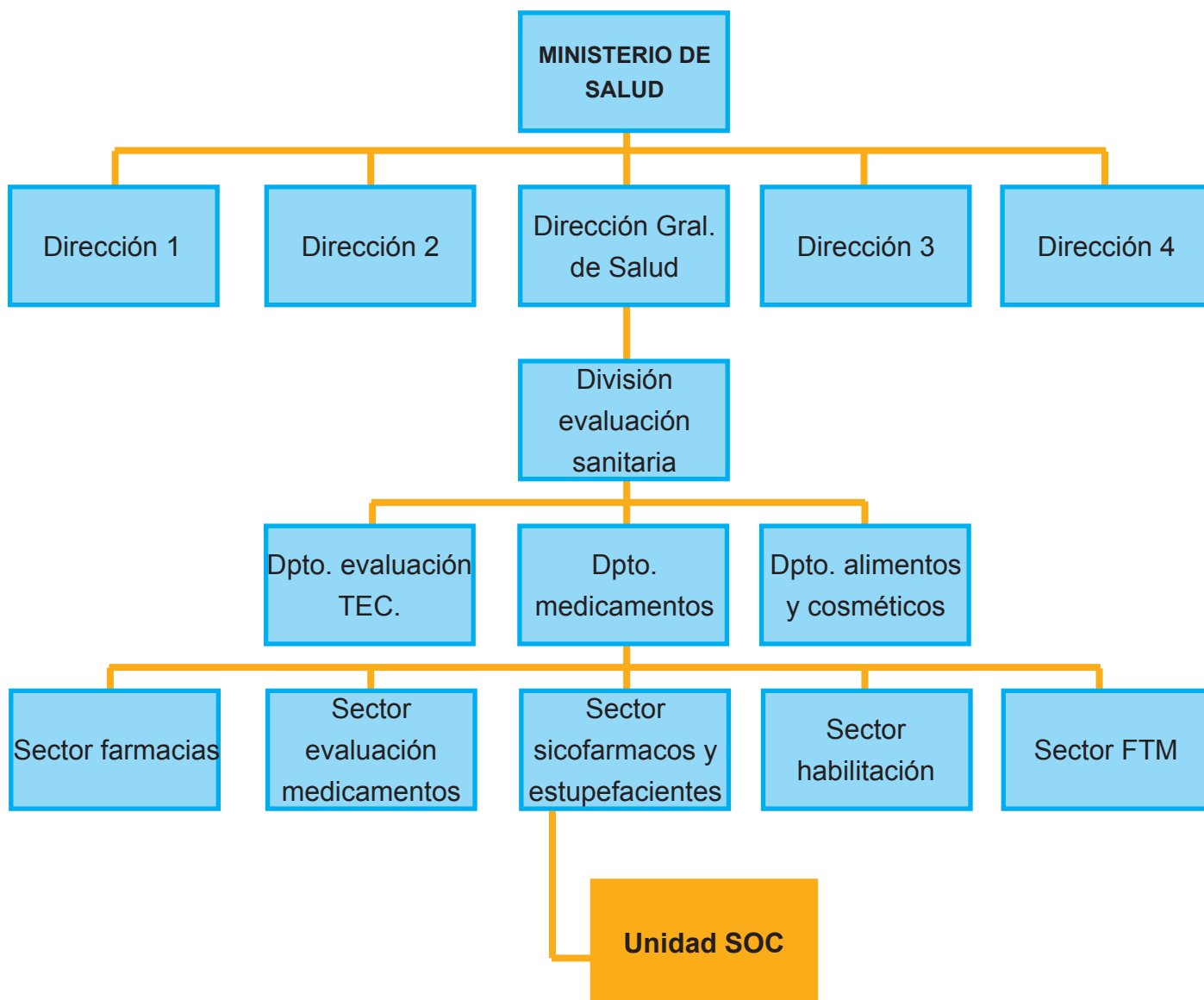
4.1 Estructura

OBSERVACIONES

Además de la duplicidad de funciones de control, existen áreas, unidades o secciones responsables del seguimiento de las sustancias químicas controladas, que no cuentan con la autonomía y peso institucional necesario para ejercer un control efectivo.

Existen casos en que la unidad de control administrativo se encuentra en el último eslabón de la organización (ejemplo gráfico), lo que conlleva a que las actividades desarrolladas sean poco difundidas y por lo tanto, reciban un reducido apoyo por la máxima

Ejemplo de una Estructura



Fuente: elaboración propia

autoridad o peor aún muchas de las decisiones (informes, sanciones, etc.), establecidas en la unidad pueden ser modificadas por los mandos medios a fin de evitar sancionar a los operadores infractores de las normas.

Otra situación observada es que a estas unidades se les han asignado varias funciones, que no tienen relación con el control de las sustancias químicas (recepción de documentos, entrega de recetas médicas, etc.) lo que diluye los pocos recursos asignados.

En otros casos los responsables del control administrativo, son responsables de sancionar a los operadores, lo que ocasiona que no exista la neutralidad necesaria para emitir un informe, ya que la autoridad competente podría adoptar una postura poco objetiva e imparcial al momento de emitir sus resoluciones.

De acuerdo a las lecciones aprendidas se puede concluir que:

- La mayor parte de las normativas han procurado cumplir con las convenciones, en su texto, pero esto no se refleja en el nivel operativo en donde, en muchos casos, no existe un trabajo eficaz y eficiente, esto se debe a que existen limitaciones en la organización de las instituciones a cargo del control administrativo, dificultades en la coordinación interinstitucional, limitados recursos económicos, humanos y tecnológicos; lo que obstaculiza el cumplimiento de sus funciones para prevenir el desvío de las sustancias químicas controladas.
- En general las prácticas de control administrativo existentes en la región no tienen la autonomía y peso institucional para ejercer un control preventivo.
- Se considera a los órganos de control administrativo como instituciones

cuya única responsabilidad es de recibir y emitir certificados, más no de controlar el uso lícito de las sustancias químicas controladas.

- Existe una escasa o ninguna cooperación interinstitucional ya que se desconoce la normativa y misión de los otros órganos de control, no se comparte información, ni se coordina porque se desconfía de las otras entidades o se ven entre ellas como competencia en lugar de considerarse socios estratégicos.

RECOMENDACIONES

En general se debería considerar que los órganos administrativos son las autoridades del Estado encargadas de controlar a todas las personas naturales y jurídicas, que requieren sustancias químicas controladas, a través de autorizaciones y verificaciones físicas, para garantizar que las transacciones realizadas por los operadores son destinadas a actividades lícitas.

Con este fin se recomienda realizar cambios para conformar órganos de control que cuenten con una estructura que funcione de forma adecuada y efectiva para realizar la prevención del desvío de sustancias químicas controladas, por lo que se proponen las siguientes recomendaciones:

- Contar con un órgano de control administrativo técnico, autónomo, descentralizado, desconcentrado y con la correspondiente jerarquía institucional para ejercer la prevención, control y fiscalización de manera eficaz y eficiente, donde se articulen políticas consensuadas.
- Los objetivos, atribuciones y funciones del órgano de control administrativo dependerán de varios factores (problemática, estructura, normativas, recursos, etc.), sin embargo se señalarán, entre otras, varios a ser considerados:
 - La prevención, control y fiscalización de cualquier actividad relacionada con las sustancias

Funciones del organo de control administrativo



químicas controladas, que directa o indirectamente, puedan ser utilizadas en la elaboración de drogas ilícitas;

- Deberían ser sujetas a control y fiscalización toda persona física o jurídica que requiera sustancias químicas controladas, incluidas las zonas francas, puertos libres y otras áreas aduaneras;
- Velar por el cumplimiento de la normativa vigente, para cuyo efecto podrá requerir de cualquier organismo del Estado, o adoptar por su propia iniciativa, las medidas administrativas o las acciones judiciales que sean necesarias;
- Recomendar y presentar a las Autoridades Nacionales las normas técnicas, proyectos, procesos para la prevención, control y fiscalización de las sustancias químicas controladas;
- Asesorar técnicamente, para dictaminar la conveniencia o no de la suscripción o adhesión a convenios nacionales o internacionales sobre la materia;
- Conocer y resolver las consultas que fueren presentadas respecto a la prevención, control y fiscalización de

las sustancias químicas controladas;

- El órgano de control administrativo de prevención, control y fiscalización debería ser el ente técnico que brindará el asesoramiento, la coordinación y el control de las sustancias químicas controladas;
- El control administrativo a través de la aprobación o denegación de autorizaciones (certificados, licencias, calificaciones, etc.) a aquellas personas físicas o jurídicas que requieran realizar actividades relacionadas con las sustancias químicas controladas, productos y subproductos o derivados cualquiera sea su denominación, forma o presentación y medicamentos o preparados que son destinadas a actividades ilícitas.
- Emitir informes técnicos previos a aprobar o negar las autorizaciones de las personas físicas o jurídicas que realicen cualquier actividad con las sustancias químicas controladas;
- Renovar autorización (certificados, licencias, calificaciones, etc.) de personas físicas o jurídicas;

- Controlar y fiscalizar a todas las personas físicas o jurídicas que realicen cualquier actividad con las sustancias químicas controladas;
- Requerir y suministrar información a los jueces competentes y a otros organismos públicos, nacionales e internacionales, vinculados con la materia;
- Definir los requisitos, procesos, tramitar, resolver y emitir informes técnicos previos al otorgamiento de autorización de importación, exportación, reexportación de las sustancias químicas controladas;
- Colaborar en la vigilancia del comercio nacional e internacional de sustancias químicas controladas, mediante la coordinación, la cooperación y el intercambio de información con los organismos competentes nacionales e internacionales;
- Definir los requisitos y procesos, analizar y autorizar las guías de transporte nacional de sustancias químicas controladas;
- Definir los requisitos y procesos, analizar, inspeccionar y autorizar las compras de uso doméstico (ocasionales y especiales) de sustancias químicas controladas a personas naturales y jurídicas no autorizadas;
- Establecer el mecanismo, formatos y transacciones de los informes mensuales de operaciones que realizan las personas físicas y jurídicas autorizadas;
- Requerir, recopilar, procesar, analizar, producir y difundir estudios, estadísticas de la información para generar inteligencia sobre los movimientos de las sustancias químicas controladas;
- Analizar técnicamente, definir, modificar, incluir o eliminar el **Listado oficial** de sustancias químicas controladas;
- Llevar un control actualizado de las autorizaciones otorgadas y las revocadas, así como de cualquier otra información de interés para el control y la fiscalización de las sustancias químicas controladas, información que será mantenida bajo reserva;

- Remitir a los organismos internacionales competente, como JIFE, CICAD-OEA, entre otros, las estadísticas requeridas, así como emitir las pre-notificaciones (Pen-on line), referentes a sustancias químicas controladas;
- Revisar periódicamente las normas de prevención, control y fiscalización de sustancias químicas controladas, con el fin de mantenerlas actualizadas;
- Conformar un comité interinstitucional con el fin de coordinar y cooperar en la implementación de las estrategias integrales para prevenir el desvío de sustancias químicas controladas.
- Cumplir todas las funciones que en el futuro se consideren necesarias para alcanzar los objetivos y las establecidas en las legislaciones vigentes y convenios suscritos por los países;

- Enviar al órgano competente, los correspondientes informes de fiscalización en el caso de que se registren faltantes, excedentes (no justificados técnicamente), o infracciones relacionados con la materia;

- Participar en comisiones técnicas nacionales e internacionales relacionadas con el control de la oferta de drogas.

- Promover, orientar, coordinar la capacitación y cooperación de funcionarios públicos y del personal de entidades privadas calificadas para el ejercicio de actividades de prevención;

Con el fin de cumplir con las observaciones antes señaladas se recomienda que el órgano responsable de la prevención, control y fiscalización pueda tener la siguiente estructura:

Donde el Área de Control, sería responsable de autorizar o denegar:

- Licencias o calificaciones o certificados, etc.
- Renovaciones
- Inclusiones
- Ampliaciones
- Autorizaciones de importación o exportación
- Baja o anulación de las autorizaciones
- Guías de transporte
- Otros



Fuente: Elaboración propia

El Área de Inspecciones, debería cumplir con las visitas en situ:

- Previas a la autorización del manejo de sustancias químicas controladas
- Inspecciones de control
- Fiscalizaciones
- Análisis del comportamiento del mercado.
- Estadísticas.
- Informes a organismos nacionales e internacionales.
- Estudios, etc.

El Área de Análisis, entre otras sería responsable de:

- Recepción, control y análisis de los movimientos de sustancias químicas controladas.
- Nivel de Apoyo, dependiendo de la autonomía, estructura, descentralización, desconcentración, etc., el órgano de control administrativo debería contar con apoyo el apoyo legal, financiero, logístico, etc.

4.2 Recursos humanos

En toda organización el recurso humano es el factor clave para la implementación de acciones eficaces y eficientes, más aún cuando este personal tiene que ejercer funciones especiales y específicas que pueden afectar a la población, los operadores e inclusive al mismo Estado.

Al contar los órganos administrativos y operativos con personal especializado en las áreas técnicas, podrá realizar controles y fiscalizaciones, más eficaz y eficiente, logrando una mejor comunicación con el personal técnico de los operadores lícito e identificar posibles irregularidades con mayor facilidad.

En base a preguntas sobre el factor humano (cuál es su preparación y su competencia profesional, conocimiento sobre el manejo de procesos, instrumentos y equipos, cuál debe ser el número de técnicos, etc.) se han identificado las siguientes debilidades en la conformación del personal de los órganos de control:

- Las autoridades del Estado exigen a los órganos de control evitar el desvío de sustancias químicas controladas y la producción de drogas ilícitas, por lo que exigen mayor control y fiscalización; sin embargo, estas actividades en la actualidad se realizan a muy pocos operadores, ya que el

recurso humano para cumplir las actividades encomendadas es insuficiente, más aún para la implementación y seguimiento de un sistema preventivo. Por lo que se recomienda dotar de profesionales técnicos interdisciplinarios, especializados y capacitados, para efectuar inspecciones de control y fiscalizaciones por procesos a los operadores farmacéuticos, industriales, importadores, comercializadores, etc.

- En la actualidad, en muchos casos, no es posible definir la cantidad de funcionarios que requieren los órganos de control por no existir datos reales del número de operadores, no contar con estrategias apropiadas, las actividades se basan en declaraciones documentales, etc., por lo cual no se puede dimensionar la carga de trabajo y las actividades específicas a ser cumplidas por cada empleado. El número de funcionarios dependerán de los operadores a ser controlados, de las estrategias y tecnologías implementadas, por lo que se recomienda realizar una reingeniería de procesos, implementación de herramienta informática y establecer la cantidad real de operadores que manejan sustancias sujetas a control, con

lo que se podría dimensionar la carga de trabajo y las actividades a ser cumplidas por cada empleado.

- El personal que integra el órgano de control debería ser seleccionado en base a integridad, autenticidad, educación, formación, habilidades y experiencia apropiadas que permitan prevenir el desvío de las sustancias químicas controladas. Sin embargo, existen funcionarios que no han contado con la inducción, experiencia y capacitación especializada, razón por la cual no tienen conocimientos de cómo ejecutar sus funciones y las inspecciones técnicas, peor aún no están conscientes de la pertinencia e importancia de sus actividades o no están en capacidad de detectar situaciones irregulares.
- La confiabilidad de la fiscalización y la confianza que genera el órgano de control dependen de la calidad de profesionales con los que cuenta la institución. En la actualidad la mayor parte del personal no es acorde a las funciones de control y fiscalización (abogados, psicólogos, administradores públicos, etc.), además de que no se cuenta con suficientes funcionarios técnicos para ejecutar las inspecciones, así como personal

capacitado para realizar análisis, y seguimiento de los movimientos de las sustancias controladas, lo cual limita el eficaz cumplimiento de los cometidos asignados.

- Con el fin de fortalecer la fiscalización por procesos, aplicaciones informáticas y análisis de mercado, se recomienda que el órgano de control debiera por lo menos contar con un equipo interdisciplinario con el siguiente perfil de profesionales:
 - Ingenieros en Administración de empresas o similares y auditores que analicen la información y apoyen a las fiscalizaciones por procesos.
 - Profesionales técnicos en procesos industriales, químicos, farmacéuticos y otros que estén en capacidad de evaluar las actividades, transacciones y procesos realizados por los operadores del país.

4.3 Capacitaciones

El control de sustancias controladas es un tema especializado y en constante cambio debido a las “adaptaciones” de los narcotraficantes ante las medidas de control y fiscalización, tanto a nivel nacional como regional y mundial; por ello, los funcionarios

del órgano de control que participan en las fiscalizaciones deberían ser permanentemente capacitados en manejo de precursores, utilización, procesos productivos, transacciones sospechosas, métodos de fiscalización, tendencias, etc., por entidades nacionales e internacionales.

Además, se sobreentiende la pertinencia de que las autoridades nacionales faciliten y gestionen el acceso a programas de capacitación continua a los inspectores/investigadores en temas relacionados con metodologías de análisis y auditoría, así como recolección de indicios y evidencias que sugieran el desvío de productos químicos o productos farmacéuticos, de modo tal que se recojan y conserven adecuadamente y puedan ser empleados como pruebas en un eventual proceso judicial.

Se recomienda capacitar a jueces y fiscales sobre la normativa, procedimientos, tendencias, sustancias y otras estrategias implementadas, para que, en caso de que se presenten situaciones de desvío u otros delitos tipificados en la normativa en materia de precursores, se puedan reprimir eficazmente, partiendo de una buena base de conocimiento de las autoridades judiciales que deberían conocer y resolver estos casos.

Desarrollar una tarea de difusión de las normas internas e internacionales sobre la materia, en especial sobre

el control preventivo; esta labor puede desarrollarse mediante cursos de capacitación, como mediante publicaciones y difusión de estudios.

4.4 Equipos

Los órganos de control para alcanzar las metas propuestas de manera eficaz y eficiente deberían contar y mantener una infraestructura acorde a sus funciones por lo que se ponen a consideración las siguientes recomendaciones:

- Los datos y documentos que administran los órganos de control son delicados y reservados, por lo que los edificios y espacios de trabajo deben contar con las medidas de seguridad adecuadas para impedir la fuga de información.
- Los funcionarios que realizan labores de inspecciones de control o fiscalizaciones deberían contar con equipos de apoyo y materiales adecuados, por lo que se recomienda la dotación de vehículos, notebooks, equipos de seguridad, kits para determinar el tipo de sustancias, densidad, concentración, etc.
- La institución debería asignar parte de su presupuesto para el mantenimiento, entrenamiento y

capacitación del personal en el uso de los equipos suministrados, así como para la investigación.

4.5 Herramienta informática

La problemática que existe en la región es bastante similar y muy pocos países han invertido en la implementación de una herramienta informática de calidad, eficaz, eficiente y especializada que permita conocer, verificar, monitorear y analizar el comportamiento del mercado de las sustancias químicas controladas.

OBSERVACIONES

En la actualidad se han encontrado los siguientes problemas:

- Entre los procedimientos que deben cumplir los operadores, se encuentra el llevar libros de control manual y documentos en formatos preestablecidos, lo cual no permite la implementación de herramientas tecnológicas.
- En muchos casos la información respecto a los movimientos de las sustancias y preparados que las contienen se presentan en documentos impresos y estos datos se registran manualmente (por parte del personal de los

órganos de control) a bases de datos que, generalmente son simples hojas de cálculo, es decir, no existe la capacidad de recibir y procesar las solicitudes y transacciones en línea, razón por la cual no se permite almacenar la información digitalizada de los usuarios, lo que se convierte en una fuente de error importante y representa un doble trabajo administrativo, en detrimento del trabajo de campo en la fiscalización y verificación del uso de las sustancias químicas controladas.

- Por otra parte las limitaciones tecnológicas para poder realizar con precisión y exactitud un análisis sistemático y en conjunto de todo el proceso, impide conocer en tiempo real cómo funciona el mercado de químicos, no permite efectuar un control cruzado (distribuidores-compradores), por lo que los funcionarios dedican horas de trabajo para compilar las ventas reportadas por los distribuidores para confrontarlas con los movimientos reportados por los compradores locales y usuarios.
- De igual modo el análisis de tendencias y otros se realizan de forma rudimentaria y limitada lo que dificulta la investigación

e identificación oportuna de situaciones inusuales y la detección y rastreo de situaciones sospechosas, ya que no es un sistema robusto ni *on-line*.

RECOMENDACIONES

Con base en estas limitaciones es necesario contar con herramientas informáticas acorde a la problemática, razón por la cual se presentan las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda la implementación de herramientas informáticas que permitan agilizar los trámites y envío de información, las cuales podrán ser utilizadas por los operadores. Asimismo, es de suma importancia establecer la obligatoriedad de conservar los documentos de respaldo de los movimientos y los registros electrónicos por un período no menor de cuatro años.
- Las normativas obligan a ejercer el control, sin embargo en la práctica resulta difícil sin una herramienta adecuada, por lo que se recomienda implementar un sistema integral, automatizado, confiable, sólido, seguro y en línea donde se ingresarán los registros (reportes mensuales, comercio exterior, guías de transporte, etc.), en tiempo real, que integre la información de los órganos involucrados, de modo que su utilización permita mejorar las medidas de control y fiscalización, y que sea fuente de información de tendencias e inteligencia para la prevención y detección del desvío de precursores y sustancias químicas controladas. El sistema debería responder a las necesidades de control e información tanto para los requerimientos internacionales (PEN on-line) informes JIFE, así como lo relativo al mercado doméstico, basándose en las exigencias de los diferentes usuarios e instituciones relacionadas en el proceso.
- El sistema debería emitir reportes o permitir consultas donde se detalle el nivel de alerta y las causales del mismo, análisis de mercado, controles cruzados, evaluación de riesgos, estadísticas, lo que permitirá aprovechar mejor el escaso recurso humano, priorizar las fiscalizaciones y que éstas se efectúen de manera eficaz y eficiente.
- Para el funcionamiento de los sistemas informáticos es necesario contar con una adecuada infraestructura (servidores, equipos y banda ancha de internet), por lo que se recomienda invertir en las herramientas acordes a las necesidades de los órganos de control administrativo y los operadores.

5. AUTORIZACION – RENOVACION – ANULACION - BAJA

Con el fin de conocer y autorizar a las personas naturales o jurídicas que requieren sustancias químicas controladas, los órganos de control han implementado certificados, licencias o calificaciones (registros) donde se le otorga al operador una acreditación para manejar estos productos.

La acreditación otorgada por el órgano de control, debería certificar que el operador cumple con los requisitos técnicos para manejar las sustancias químicas controladas, establecidas en un documento o certificado.

OBSERVACIONES

Actualmente en la región se observa la siguiente problemática:

- Una de las principales causas del desvío de las sustancias químicas controladas se debe a la existencia de empresas de fachada o personas que adquieren las sustancias sin cumplir con la normativa.
- Como se indicó anteriormente, cada órgano de control ha creado un registro de operadores, lo que

ocasiona duplicidad de funciones y archivos (físicos o electrónicos) los mismos que no son compartidos con las otras instituciones.

- En la actualidad pocos órganos de control conocen el número real de consumidores finales que adquieren las sustancias controladas y en algunos casos solo se encuentran registrados y autorizados menos del 10% de operadores.
- En varios países para obtener la autorización se necesita llenar un formulario con la información general de la persona que requiere la sustancia y en otros casos se adjuntan copias certificadas de las actas de constitución de la empresa, registro comercial, etc., lo que ha ocasionado que los órganos de control administrativos se conviertan en verificadores de documentos que son emitidos por otras instituciones del Estado.
- En otros países aparte de la documentación general de la empresa se requiere que los usuarios presenten fichas de los procesos productivos, uso de las sustancias, análisis técnico de los productos, equipos, indicadores de producción, análisis de mercado,

etc., información que le permita al órgano de control verificar si los operadores cuentan con la infraestructura y sustento técnico para requerir sustancias controladas; además con este soporte se justifica estimado real a ser autorizado.

- Existen otros casos en que previamente a la autorización solo se requiere llenar una ficha con información general, sin el respaldo de ninguna documentación.
- Se presenta un mercado desleal entre el sector privado lícito que cumple con la normativa y las personas informales o que dicen requerir las sustancias controladas para uso doméstico.

Cabe destacar que la mayor parte de estos operadores informales o que requieren para uso doméstico no cuentan con:

- Instalaciones seguras que impidan el desvío de las sustancias químicas controladas.
- Infraestructura y equipos que justifiquen el uso lícito de las sustancias químicas controladas.
- Los trabajadores desconocen el manejo y uso de las sustancias químicas controladas.

- No se encuentran registrados en ningún órgano de control.
- No tienen un detalle de las transacciones realizadas y menos aún justifican el uso ante ningún órgano de control.
- Utilizan deliberadamente la figura de operador informal para el acopio y posterior desvío de las sustancias.

Estas personas que adquieren las sustancias ocasionan problemas tales como:

- Se ubican en zonas de alto riesgo, lo que imposibilita la verificación del uso lícito.
- Se amparan en la Ley para impedir el ingreso o inspección de los órganos de control y así no justificar el destino de las sustancias controladas.
- Crean un mercado desleal entre los operadores que cumplen con todos los requisitos y los que adquieren sin cumplir con la normativa.
- Venden las sustancias químicas controladas a personas que no cuentan con autorizaciones y en algunos casos al narcotráfico.
- No cuentan con protocolos de seguridad para el manejo de sustancias químicas

controladas, lo que ocasiona un peligro para la población.

Para evitar este tipo de problemas el órgano de control debería evaluar, validar y autorizar a toda persona natural o jurídica que pretenda operar con sustancias químicas controladas, y sólo si se reconoce que el operador ha justificado técnicamente su requerimiento.

RECOMENDACIONES

Para que las autorizaciones se orienten hacia un enfoque preventivo y funcionen de forma adecuada y efectiva, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Todas las personas que requieran sustancias químicas controladas deberían presentar un sustento técnico donde justificarán que la infraestructura está acorde a la actividad a ser desarrollada y los fines lícitos en los que se utilizarán.
- Para impedir las autorizaciones a empresas de fachada, el órgano de control administrativo debería realizar una evaluación documental e inspección física a todas las personas naturales y jurídicas para verificar los sustentos técnicos y si los operadores cumplen con

las condiciones adecuadas para controlar las sustancias e impedir el desvío de estos productos.

- Para las inspecciones previas a la autorización el órgano de control debería contar con profesionales técnicos de diversas disciplinas, debidamente capacitados, los que certificarán que los sustentos presentados por los operadores cuenten con el fundamento técnico para el uso lícito de las sustancias químicas controladas.

- El análisis de los requisitos, capacidad instalada, equipos, materiales, insumos, procesos, estándares, personal, etc., permitirá al equipo del órgano de control establecer si las sustancias y los requerimientos (estimaciones anuales) son los apropiados a las actividades a ser desarrolladas por el operador.
- Una vez evaluados los sustentos técnicos y requisitos, el equipo



Fuente: elaboración propia

determinará si el operador justifica el manejo de las sustancias para usos lícitos, de ser así ingresará a un registro único del órgano de control administrativo (el mismo que debería estar automatizado, actualizado y compartido con las entidades competentes de acuerdo con sus atribuciones) y se emitirá el documento donde se certifica que el operador está calificado para manejar las sustancias y estimaciones establecidas en la autorización.

Con el fin de implementar análisis de movimientos y comportamiento del mercado se recomienda que el certificado y la renovación de la autorización tengan una vigencia anual desde el 1ro de enero al 31 de diciembre de cada año.

En los procesos de renovación el órgano de control podría implementar nuevos requisitos o estrategias de acuerdo al comportamiento del narcotráfico y el establecimiento del estimado o cupo se lo realiza en base al manejo histórico de cada operador.

En caso de no haber solicitado la renovación en el tiempo señalado por la normativa se procederá a la anulación de la misma, la retención de los saldos en inventario.

Se recomienda considerar, que las personas naturales o jurídicas que no requieran las sustancias controladas,

deberían solicitar la baja o anulación de la autorización o licencia, señalando las razones por las cuales se discontinuará el uso de precursores y en caso de tener saldos indicar el destino que se les dará, el mismo que deberá ser aprobado y verificado por el órgano de control y así cerrar sus obligaciones.

Analizar y elaborar informes técnicos previos a aprobar o negar las inclusiones y/o ampliaciones de sustancias y/o cupos a personas físicas o jurídicas autorizadas.

6. MONITOREO DE TRANSACCIONES

Una de las principales estrategias para conocer lo que sucede con las sustancias químicas controladas es contar con información periódica de las transacciones que los operadores realizan con estos productos; con este fin las normativas han establecido que los usuarios deberán comunicar los ingresos, egresos y saldos de las sustancias, pero en la presentación de los datos se han encontrado las siguientes deficiencias:

OBSERVACIONES

- Los órganos de control exigen que, (dependiendo del tipo de empresa, sustancia, transacción o zona), se lleve el registro en un formato predefinido y de manera manual.
- En muchos de los casos se determina que existen errores (omisiones, distorsiones, excedentes, falsificación de los datos, etc.)

- meses después de ocurrida la infracción, lo que ocasiona que las faltas administrativas o desvíos de las sustancias detectados, no puedan ser sancionadas.
- No existe calidad de la información, ya que en muchos casos solo se registran los totales de ingreso y salida de las sustancias, sin indicar el detalle de la transacción realizada o se registran cantidades falsas con el fin de cuadrar con los saldos físicos.
 - En las visitas realizadas a los operadores se ha comprobado que los datos registrados no cuentan con sustento técnico o que las órdenes de producción se han elaborado con productos de baja concentración y/o utilizan sustancias sustitutas que no son controladas para justificar falsos consumos de las sustancias químicas controladas.
 - Existen facturas de ventas a personas no autorizadas o que adquieren cantidades superiores a las facultadas por los órganos de control administrativo, sin que esto tenga consecuencias para los que incurren en este tipo de acciones.
 - Para analizar la información los órganos de control tienen que digitar los datos, generalmente en hojas de cálculo y para verificar su consistencia tienen que revisar la documentación o libros de control de otros operadores, lo cual duplica esfuerzos y recursos y asimismo, resulta poco efectivo. Además por el volumen de datos no se logra mantener la información actualizada y se debe trabajar por muestreo, lo que disminuye las posibilidades de detección de situaciones irregulares.
 - Por lo expuesto no se puede realizar análisis del mercado y una toma de decisión oportuna debido a que la información es presentada en forma manual, extemporánea, con datos falsos o no validados y no se cuenta con las herramientas para la carga y análisis de la información.
 - El reporte de movimientos debería servir para apoyar los procesos de análisis, auditoría y certificación, el que deberá ser periódico, exacto y oportuno, incluyendo toda transacción realizada con las sustancias químicas controladas. Esta información será utilizada para el control de los operadores, identificar la probabilidad de desvío, monitorear el comportamiento del mercado y realizar estadísticas.

RECOMENDACIONES

A continuación se detallan varias recomendaciones, que permitirán obtener información oportuna y proporcionar datos que permitan ver el comportamiento de las sustancias:

- El control del comercio local resulta con frecuencia más complejo que el del comercio internacional debido a la cantidad de operadores y al traslado de la propiedad de las sustancias hasta su llegada al usuario final, por ello resulta de gran importancia que los órganos de control cuenten con herramientas tecnológicas que faciliten la recopilación y análisis de la información como apoyo a las labores operativas, de modo que se pueda dedicar más tiempo a la fiscalización en campo y menos al análisis documental.
- La entrega de los reportes deberían ser en el menor tiempo posible, de ser el caso en línea, lo que permitirá una toma de decisiones oportuna.
- La calidad de la información es indispensable para establecer el comportamiento de los operadores y del mercado, por lo que las transacciones deberían ser reportadas y detalladas con datos exactos, reales y actualizados, y se debería establecer sanciones administrativas, civiles y/o penales, según corresponda, para quienes deliberadamente omiten y/o falsean la información para facilitar el desvío de las sustancias químicas controladas.
- Los operadores deberían llevar el control de las sustancias y respaldar los movimientos con la documentación que justifique las transacciones lícitas, por lo que se recomienda que en cada proceso productivo se registre la cantidad exacta de los productos utilizados así como de los servicios brindados o mercancías elaboradas. Esa documentación de respaldo debería ser conservada por lo menos cuatro años, para las verificaciones pertinentes, cuando ellas sean requeridas.
- En caso de existir varios órganos de control, se deberían homologar los procedimientos y requisitos a ser verificados en las inspecciones de control y así evitar la duplicidad de funciones y el doble registro de operaciones.

7.INSPECCIONES

El control puede ser realizado de manera documental y/o en sitio; el primero se ejerce cuando se emite una autorización a un operador, éstas pueden ser de importación, exportación, transporte, etc.; el segundo es cuando el órgano de control realiza vistas para verificar circunstancias específicas: instalaciones, saldos físicos vs. contables, comprobación de documentos, (facturas, importaciones, etc.) medidas de seguridad, o eventos como arribos, derrames, pérdidas, destrucciones, entre otros.

Una vez autorizado el operador,

es responsabilidad del órgano de control administrativo efectuar inspecciones físicas periódicas, oportunas, adecuadas y efectivas. Sin ellas no sería posible verificar el uso lícito de las sustancias controladas.

La carencia de personal especializado en el área de procesos y la falta de procedimientos y verificaciones técnicas por parte del órgano de control puede facilitar el desvío de las sustancias químicas, porque no se comprenden los procesos que se deben evaluar y por ende los operadores pueden argumentar cualquier tipo de

justificación para encubrir faltantes o, por el contrario se pueden entorpecer actividades lícitas al no entender los justificantes técnicos de los faltantes, cayendo en el maltrato, abuso e incluso actos de corrupción que afectan a los operadores legítimos y pueden perjudicar el mercado interno lícito, razón por la cual urgen cambios sustantivos en la implementación de procesos de inspección que garanticen el uso lícito de las sustancias químicas y que no se lesione el accionar y los derechos de los operadores en las diferentes etapas de fiscalización.

OBSERVACIONES

Actualmente en las inspecciones se ha observado lo siguiente:

- En varios países el órgano de control administrativo se visualiza como una institución que su única función es mantener un registro, sin considerar que es responsable del control preventivo y de garantizar el uso lícito de las sustancias, actividad que debería ser cumplida a través de las autorizaciones y visitas físicas a los operadores.
- En algunos casos las inspecciones son realizadas por diferentes órganos e incluso por diferentes funcionarios de una misma institución, los que, con frecuencia, no cuentan con la formación, experiencia ni con protocolo de verificación.
- En muchos casos se busca cantidad, más no la calidad de las inspecciones, razón por la cual no son ejecutadas de una manera integral y especializada.
- Muchas de las inspecciones son realizadas para determinar la existencia de errores en la documentación, diferencias entre los libros de control y los saldos físicos o comprobar si los datos de los representantes, acta de constitución, dirección, número telefónico, medidas de seguridad, etc., son correctos, sin considerar un análisis técnico que justifique el uso de las sustancias.
- En varios países se indica que el propósito de la inspección debe ser verificar:
 - La existencia real de la empresa/ operador.
 - La veracidad de los domicilios declarados en los que se acopian precursores químicos y donde se realiza la actividad comercial/ productiva.
 - Los precursores químicos que

fueran declarados al momento de presentar su solicitud de inscripción sean realmente con los que opera la empresa/operador.

Como se observa, no se considera la verificación técnica, el muestreo para verificar la identidad de las sustancias utilizadas en la empresa, así como tampoco se comprueba si las sustancias químicas controladas son utilizadas lícitamente.

- Las visitas a los operadores son realizadas por funcionarios que no tienen conocimiento técnico del uso de los productos y menos aún de los procesos productivos, en los que intervienen las sustancias químicas controladas, lo que conlleva a emitir informes sin sustento técnico y a la toma de medidas arbitrarias o a dar por aceptables explicaciones infundadas.
- En caso de existir diferencias entre lo físico y lo contable, se procede a inmovilizar o detener las sustancias, sin considerar técnicamente si existen razones válidas para tales diferencias, debido a que el funcionario que realiza la inspección tiene limitado conocimiento de los principios físico - químicos de las sustancias y se basan solo en ver si existen este tipo de discrepancias.
- Pocos, por no decir ninguno de los funcionarios de los órganos de control cuentan con capacitación, equipos y materiales adecuados para realizar la inspección, así como la verificación de las sustancias y toma de muestras.

RECOMENDACIONES

Con el fin de fortalecer las inspecciones de control y que éstas sean ejecutadas con eficacia y eficiencia se ponen a consideración las siguientes recomendaciones.

- Previamente a la inspección se debería realizar un análisis de la información para identificar: sustancias más susceptibles de desvío en el país o la región, volumen de las transacciones que manejan los operadores o aquéllos que tienen mayor probabilidad de desvío de las sustancias químicas controladas, lo que permitirá optimizar los recursos y obtener mejores resultados que las verificaciones realizadas al azar.
- Las inspecciones deberían ser efectuadas con imparcialidad, transparencia, neutralidad, confidencialidad, seguridad y con tecnología apropiada para identificar las sustancias químicas

controladas y de los procesos, para verificar la presencia de las materias primas controladas.

- Las visitas se deberían realizar sin previo aviso, por profesionales técnicos inter-disciplinarios que cuenten con capacitación, experticia y experiencia acorde a las actividades realizadas por los operadores y a las sustancias a ser analizadas, con lo que se garantizará el adecuado desarrollo de la verificación, y el resguardo de los derechos del operador.
- El o los órganos de control deberían establecer procedimientos, mecanismos y manuales de inspección para asegurar que la fiscalización cumpla con las normas y principio nacional e internacionalmente aceptados.

7.1 Fiscalizaciones por procesos

Las fiscalizaciones tienen por objetivo realizar el seguimiento de cada proceso productivo, mediciones de comprobación y verificar los productos resultantes en los que intervienen las sustancias químicas controladas, con el fin de establecer si se están utilizando lícitamente, aplicando

normas y procedimientos técnicos acordes a las actividades del servicio o bien que se desea producir y bajo los parámetros autorizados por el órgano de control administrativo.

Este tipo de fiscalizaciones permitirá al órgano de control identificar a través de toda la cadena de producción el uso de las sustancias y hacer pruebas en cualquier momento de la elaboración para ver si se cumple con los métodos, normas, técnicas, características y calidad declarados, con lo que se garantizará su correcta trazabilidad en los procesos productivos. Para ello el fiscalizador debería contar con los conocimientos técnicos, experiencia y equipos apropiados de seguimiento y medición.

OBSERVACIONES

En las fiscalizaciones por procesos los profesionales técnicos deberían basar su análisis en las condiciones de uso y en las características físicas y químicas de las sustancias controladas y de los productos terminados, mas no en las cualidades descriptivas o de diseño.

RECOMENDACIONES

Muchas de las inspecciones de control no han conducido a la aplicación de sanciones o se han archivado, por un incumplimiento del propio órgano de

control, ya que los informes y medidas adoptadas no tienen sustento técnico, por ello para alcanzar los resultados deseados en una fiscalización por procesos, se someten a consideración algunas recomendaciones, que permitirán comprobar si las sustancias químicas controladas están siendo utilizadas lícitamente o no:

- El órgano de control, previa fiscalización debería revisar las normas técnicas, terminología, definiciones, procesos, clasificación, requisitos, métodos de ensayo, muestreo, envase y embalaje, rotulado y buenas prácticas, que son utilizados por cada uno de los operadores a fiscalizar, para lo cual le servirán los documentos presentados al solicitar la autorización, fiscalizaciones anteriores, resultados de fiscalización a empresas similares y datos proporcionados por el operador. En base a este análisis el órgano de control determinará el alcance de la fiscalización, metodología, sustancias y procesos a ser verificados, selección de funcionarios y equipo técnico apropiado para la inspección.
- Una de las principales causas para que existan diferencias entre los registros documentales y el saldo físico obedecen a problemas en la medición e inscripción de

las cantidades reales adquiridas o utilizadas de las sustancias químicas controladas; para evitar estos errores se deberían examinar las cantidades exactas que ingresan o son empleadas, razón por la cual los equipos con los que se miden o pesan las sustancias deberían ser verificados para establecer si se encuentran correctamente calibrados. La aplicación de estas recomendaciones evitaría pérdidas o problemas legales derivados de este tipo de inconsistencias. En caso de persistir diferencias entre las cantidades reportadas y las verificadas el operador debería sustentar técnicamente las causas que han motivado dichas divergencias, de no existir justificación técnica se deberían aplicar las sanciones previstas en la normativa.

- En todo el proceso productivo, dependiendo de la sustancia química, se debería considerar peso o volumen, condiciones ambientales (temperatura y humedad), hora, etc.; principios técnicos que pueden distorsionar los resultados, ante los cuales se deberá detectar o descartar el uso lícito de las sustancias químicas controladas.

- Las órdenes de producción deberían contener la información de la cantidad real de la sustancia controlada que ha sido utilizada para un determinado producto, así como los otros bienes utilizados. En caso de existir modificación o adiciones se detallará con claridad la totalidad del material empleado, además se indicará la calidad del producto elaborado.
- Otro factor que influye en los resultados de una fiscalización es el recurso humano que tienen los operadores; es decir, se debería analizar si los operarios cuentan con preparación y competencia profesional, conocen sobre las propiedades de las sustancias, manejo de los instrumentos y equipos, etc. La poca preparación y/o pericia del personal puede conducir a errores que se reflejarán en inconsistencias durante la fiscalización.
- Dependiendo del nivel técnico del operador se debería considerar la realización de pruebas de calidad o ensayo realizadas en las etapas producción, órdenes de fabricación y de los productos elaborados, información que permitirá comprobar las características físico-químicas y con ello la identidad de las sustancias utilizadas en el proceso.
- Las instalaciones en las que el operador almacena y/o utiliza las sustancias químicas, los procesos, equipos, la logística de compra, producción, almacenamiento, transporte y distribución (internos y externos), podrán ser revisados para comprobar si cumplen con principios técnicos que impidan su contaminación, derrame, deterioro, robo, etc.
- Se deberían realizar pruebas aleatorias para verificar si la composición y calidad del producto final resultante cumple con lo establecido en las fichas técnicas, en caso de no cumplir se debería identificar la causa a través de la revisión de los procesos productivos, análisis físico-químicos, etc. Una vez determinada la causa se indicará si es por error administrativo, técnico o deliberado, de ser involuntario el órgano de control identificará los puntos críticos y señalará las medidas correctivas a ser aplicadas por el operador y de existir presunción de delito se deberá notificar al órgano correspondiente.

7.2 Informes de fiscalización

Los equipos interdisciplinarios podrán proporcionar información y orientación técnica a los operadores para que puedan tomar medidas preventivas y elaborarán informes técnicos donde se establecerá si las sustancias están siendo utilizadas lícitamente; además servirá de respaldo al accionar de los órganos de investigación cuando exista una presunción de delito y a los de aplicación de la ley ante la eventual judicialización.

OBSERVACIONES

- En varios países los informes de las fiscalizaciones se basan en comunicar a las autoridades que los operadores tienen toda la documentación en regla y que los saldos físicos vs. los contables cuadran, sin considerar fundamentos técnicos y aspectos relevantes para establecer si el operador utiliza lícitamente o no las sustancias químicas controladas. El fiscalizador deberá considerar e indicar en el informe si las diferencias o modificaciones de las fórmulas se deben a cambios de requisitos, condiciones mínimas o máximas, o por variaciones ambientales (humedad, temperatura) y en caso de que no se logre demostrar técnicamente que las sustancias han sido utilizadas legítimamente se debería informar al órgano competente, con detalle de las circunstancias irregulares detectadas, para iniciar las indagaciones y acciones legales pertinentes, si procede.
- Cuando los informes no cuentan con fundamentos técnicos, las autoridades judiciales se ven limitadas para imponer una pena por narcotráfico, razón por la cual se imponen sanciones administrativas o por contrabando de sustancias. Uno de los principales objetivos de la fiscalización por procesos es que los informes cuenten con criterios técnicos, donde se demostrará que las sustancias han sido o no utilizadas legítimamente lo que permitirá determinar si las acciones legales deben ser administrativas o penales.
- Otra situación que se presenta es que los informes son redactados incorrectamente, lo que ocasiona que algunos casos sean archivados, por lo que se recomienda que los fiscalizadores sean capacitados sobre los términos, redacción y fundamentos legales que debe tener este tipo de documentos, así como en los principios básicos de la cadena de custodia de las muestras y otras evidencias recolectadas durante la fiscalización.

- Los informes deben ser documentos reservados, que solo podrán ser conocidos y analizados por los funcionarios autorizados y competentes, y de ser el caso por el operador fiscalizado.

8. ANALISIS DE LA INFORMACION

En el mundo actual y con los avances tecnológicos existentes, resulta necesario que los órganos de control realicen o gestionen de una manera compaginada, eficiente, minimizando costos, reduciendo al máximo la utilización del tiempo en tareas administrativas, etc., aprovechando eficientemente la información disponible, de modo tal que se tenga una mejor perspectiva y comprensión del comportamiento del mercado de las sustancias químicas controladas y sobre la cual se deberían basar sus acciones estratégicas.

Los órganos de control necesitan contar con datos suficientes, exactos y de calidad acerca de las transacciones realizadas con las sustancias y productos químicos controlados que son manejados por los operadores, razón por la cual se debería determinar, recopilar y analizar los datos apropiados para demostrar la idoneidad y eficacia del control preventivo y para evaluar dónde se puede presentar una posibilidad de desvío. Con base en esta información se deberían focalizar acciones y estrategias oportunas acordes a la problemática.

OBSERVACIONES

Como se indicó anteriormente, en muchos casos la información se solicita y archiva en papel, y luego tiene que ser digitada a hojas de cálculo, lo que incrementa las fuentes de error y dificulta un análisis sistemático e integral del mercado a lo largo de todo el ciclo de vida de las sustancias y productos controlados. Así, los datos disponibles no son confiables ya que pueden contener omisiones, demoras y distorsiones; por esta misma falta de calidad de la información no se puede conocer el manejo real de los químicos, a su vez, no se cuenta con mecanismos que permitan seguir los canales de distribución de los precursores y productos químicos desde su importación o fabricación hasta su utilización como insumos industriales, venta al menudeo o uso doméstico. Esto dificulta la investigación e identificación oportuna de situaciones inusuales y la detección de desvíos.

Las labores de verificación y análisis de información, se ven dificultadas por la ausencia de herramientas informáticas que permitan a los órganos de control capturar la información (reportes, detalles de producción, ventas y otros), compilarla, validarla, cruzarla y analizarla apropiadamente, lo que ocasiona que se invierta mucho tiempo en este tipo de labores que podría ser aprovechado en actividades sustantivas como inspección,

fiscalizaciones y elaboración de estudios e investigaciones.

Además de las observaciones antes señaladas se han encontrado las siguientes debilidades:

- La información suministrada es extemporánea debido a que, algunas se solicita que la entrega de reportes sea trimestral, semestral o anual, lo que impide un análisis y toma de decisión oportuno.
- No existe una definición clara o estandarización de las actividades y transacciones, lo que ha ocasionado que el registro de los datos presente inconsistencias, razón por la cual los reportes no son confiables.
- Las consultas y reportes entregados son estáticos, lo que no permite inteligenciar la información (evaluadores de riesgos y paneles de control).

RECOMENDACIONES

Con el fin de fortalecer el análisis de la información para prevenir el desvío de las sustancias químicas se deberían considerar las siguientes recomendaciones:

- Que las autorizaciones, licencias o calificaciones tengan una vigencia

por año natural, es decir, del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, para realizar análisis de movimientos y comportamiento de mercado en periodos fijos y de fácil comparación. En caso de que un operador someta a solicitud su inscripción o renovación en un momento posterior al fijado para la emisión del certificado o licencia anual, la autorización se emitirá por el tiempo que falte para el final del año natural, independientemente de lo que reste para ello y se asignarán cuotas proporcionales al periodo en cuestión.

- Es necesario realizar la definición y estandarización de conceptos de transacciones, nombres de sustancias, unidades de medida, movimientos, entre otros, lo que permitirá que todos los funcionarios y operadores “hablen el mismo idioma” al momento de incluir los datos al sistema facilitando así el análisis, cruce e intercambio de información para una toma de decisión bien fundamentada y oportuna.
- Los reportes y consultas de la información deberían ser realizados automáticamente y en línea, para lo cual es necesario desarrollar aplicaciones informáticas que permitan

investigar, analizar, establecer estadísticas y tendencias del comportamiento de las sustancias.

- Con base en perfiles de riesgo, el sistema debería emitir alertas o reportes donde se detalle el nivel de riesgo y las causales del mismo, lo que permitirá priorizar y dirigir los esfuerzos sobre los operadores a ser controlados o fiscalizados dependiendo del potencial de desvío.
- Se debería capacitar al menos una vez al año a los operadores sobre la presentación e ingreso de los movimientos de las sustancias, así como el manejo adecuado de las sustancias y del sistema de reportes. Esto permitirá reducir los errores en los ingresos de la información, mantener una buena coordinación y adecuados canales de comunicación con los usuarios y que se minimicen las diferencias entre los reportes y los documentos que justifican las transacciones.

9. SECTOR PRIVADO

Por lo general, la relación entre los órganos de control y el sector privado no ha sido la más adecuada, ya que en muchos de los casos al operador se le ha considerado como uno de los responsables del desvío de las sustancias químicas controladas, sin pensar que el operador lícito es la persona que cumple con todos los requisitos y ha realizado una fuerte inversión para mantenerse en el mercado.

Los operadores lícitos son parte importante del aparato productivo del país que requiere como materia prima las sustancias químicas controladas

y una de las obligaciones del Estado debería ser el velar por la seguridad de este sector impidiendo que el narcotráfico contamine o afecte su normal funcionamiento para lo cual resulta indispensable una adecuada comunicación y cooperación entre los órganos de control y la industria lícita.

También se debería considerar que los procesos y medidas implementados por los órganos de control no entorpezcan, ni poner obstáculos innecesarios al trabajo lícito del sector privado, razón por la cual es fundamental contar con instituciones eficaces y eficientes.

Entre las mejores medidas preventivas para evitar el desvío se encuentra la participación activa de los operadores, por esta razón los órganos de control deberían buscar fortalecer la relación entre los dos sectores a través de alianzas estratégicas, donde se buscaría el diálogo con respeto para generar confianza, con lo cual se logrará un involucramiento activo y responsable para impedir el desvío de las sustancias químicas controladas.

Con el fin de incrementar la participación del sector privado y promover la cooperación voluntaria con un enfoque preventivo se presenta a continuación una propuesta de recomendaciones que permitirá alcanzar los objetivos.

- Establecer normas técnicas en consenso, aprobado por los dos sectores, donde se formulen reglas claras y aplicables, para lo cual se deberían conformar comités técnicos donde se tomarán en cuenta los resultados consolidados de la ciencia, tecnología y experiencia de los órganos de control y el sector privado.
- El encuentro y diálogo voluntario entre los operadores y el sector privado es un instrumento adecuado, útil y efectivo con lo que se logrará mayor involucramiento de las dos partes, y promoverá educar, reparar, reintegrar y establecer mejores estrategias preventivas.
- Se recomienda implementar sistemas automatizados que permitan al sector privado obtener las autorizaciones, remitir sus solicitudes, enviar reportes, realizar consultas en línea, etc., con lo cual se contribuirá en la disminución del tiempo de atención y en la optimización de costos para los dos sectores.
- Con el fin de que los operadores que se dedican a la distribución y venta de sustancias o productos químicos controlados sean parte del control preventivo y no comercien con personas no autorizadas se recomienda que el órgano de control administrativo implemente una consulta ágil, preferiblemente en línea, para los comercializadores del sector privado, en la cual solo se podrán obtener datos de los operadores y saldos autorizados.
- Debería implementarse entre los dos sectores un programa de asistencia técnica para mejorar sus procesos y la prevención del desvío de sustancias químicas, por lo que se propone que:
- Los órganos de control deberían desarrollar y promover programas de capacitación al sector privado sobre

las medidas preventivas para evitar la contaminación del narcotráfico, identificación de transacciones sospechosas, normativa y consecuencias legales de un manejo inadecuado de las sustancias, etc.

- El sector privado cuenta con instalaciones, equipos técnicos e informáticos y personal capacitado, que pueden contribuir con los órganos de control, a través de capacitaciones, estudios, laboratorios de investigación, etc.

9.1 Colaboración entre sector público y privado

Los operadores lícitos son parte importante del aparato productivo de su respectivo país que requiere como materia prima las sustancias químicas controladas y una de las obligaciones del Estado debería ser el velar por la seguridad de este sector impidiendo que el narcotráfico contamine o afecte su normal funcionamiento para lo cual resulta indispensable una adecuada comunicación y cooperación entre los órganos de control y la industria lícita.

Un código de práctica voluntario constituye una manifestación de una concertación de esfuerzos entre las autoridades gubernamentales y los gremios industriales, fundada sobre la base de objetivos y responsabilidades

comunes. El referido código se sustenta en la confianza y el respeto recíprocos y ofrece sustanciales ventajas a ambas partes. Se retroalimentan de experiencias de cada una de las partes, contribuyendo a fortalecer capacidades a favor de las respectivas tareas de fiscalización. Puede implementarse de manera flexible acorde a las necesidades locales, pudiendo adoptar la forma de memorando de entendimiento, acuerdo, contrato o código de práctica aceptado por los gremios empresariales con el propósito de mantener el espíritu de buena voluntad y cooperación da origen a este instrumento. Tiene como propósito promover una actitud proactiva por parte del sector industrial a efectos que, independientemente de sus responsabilidades formales, brinde asistencia a las autoridades en las tareas de control y fiscalización de precursores e insumos químicos que pudieran ser desviados a la producción ilícita de drogas, representando ventajas para el sector empresarial involucrado, debido a que sus medidas no entorpece al comercio lícito.

Un elemento muy importante que debe manifestarse en el código, lo constituye la garantía que deberán ofrecer las autoridades respecto a mantener con carácter de confidencial la información entregada por las empresas. Sin dicha garantía, la confianza del sector industrial involucrado resultaría muy frágil.

De otro lado, el desvío de precursores de estupefacientes y de sustancias químicas no registradas se relaciona a un conjunto de conductas orientadas hacia un fin ilícito. Por lo tanto, este tema requiere un enfoque estratégico multilateral y una priorización adecuada a nivel nacional e internacional.

Sobre el particular es necesario que los Estados miembros del PRELAC tomen en consideración lo establecido en la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional hacia una estrategia integrada y equilibrada para hacer frente al problema de drogas en el mundo⁵ y los compromisos asumidos en la Vigésima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) que incluyen la prevención del desvío de precursores. Asimismo, los señalados Estados consideran que los Planes de Acción⁶ de la Declaración Política antes mencionada, requieren avances específicos en la señalada área.

Al respecto, se requiere:

- Fortalecer las normas, según sea necesario, relacionadas al control de precursores de

⁵ Adoptado por la Comisión de Alto Nivel sobre Narcóticos, Viena, 11 y 12 de marzo del 2009.

⁶ Plan de Acción Parte 2 (Reducción de la Oferta y medidas relacionadas), C, párrafo 5, acción 41 a – v con referencia al Plan de Acción contra la Fabricación, Tráfico y Abuso Ilegal de los ATS y sus precursores de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS).

estupefacientes y la tipificación penal del desvío con el fin de llegar a una armonización regional;

- Estrechar la cooperación entre las autoridades competentes y los operadores. Esta cooperación se sustenta en los lineamientos de la industria y del comercio⁷ y puede ser de carácter voluntario y/o legal. Las “Guías de la JIFE (INCB) sobre un Código Voluntario de Prácticas para la Industria Química” dirigidas a los gobiernos ha demostrado ser una útil herramienta para establecer dichos mecanismos de control.

Adicionalmente, se anima a los operadores a que generen mayor concientización ofreciendo información adecuada a la industria y al comercio. **Las “Guías de la JIFE (INCB) sobre un Código Voluntario de Prácticas para la Industria Química,” Lista de Vigilancia Especial internacional limitada actualizada de sustancias no registradas,** han sido desarrollados

⁷ - Guías para los Operadores.

- Directrices para la importación y exportación de patrones de referencia de las drogas y los precursores para uso de los laboratorios nacionales de análisis de drogas y las autoridades nacionales competentes.

- Medidas adicionales para apoyar la aplicación de las de las Directrices para la importación y exportación de patrones de referencia de las drogas y los precursores para uso de los laboratorios nacionales de análisis de drogas y las autoridades nacionales competentes

para intercambiar las mejores prácticas de aplicación en el referido sector económico y con el propósito fin de alcanzar las metas y enfrentar los desafíos comunes actuales y futuros.

9.2 Importancia del soft law en el control de precursores e insumos químicos

En el Derecho Internacional existen actos jurídicos denominados Soft Law, los cuales son recomendaciones, exhortaciones, invitaciones u orientaciones que no tienen efectos vinculantes, constituyendo actos de carácter voluntario para aquellas partes que los acepten.

No obstante lo anterior, los principios consagrados en el Soft Law, sirven de guía para la adopción de legislaciones nacionales y/o valores éticos de la Comunidad Internacional.

El instrumento clave de estos procesos no es el *tratado internacional* sino un conjunto de: recomendaciones, visitas técnicas, códigos de conducta, estándares y lineamientos, los cuales no son consideradas propiamente normas jurídicas y cuya aplicación resulta muy flexible. **Cabe acotar que si bien su incumplimiento no compromete la responsabilidad internacional de los Estados, afecta la confianza ante la comunidad internacional.**

9.3 Ventajas del Soft Law respecto al Hard Law

- La ventaja que presenta el uso del Soft Law es el hecho de brindar flexibilidad para mejorar y tomar obligaciones que en otros términos no se hubiesen alcanzado.
- El objetivo de un instrumento de Soft Law es proteger los valores reconocidos como esenciales para la sociedad.

En el *Soft Law* opuesto al *Hard Law*, frente a la obligatoriedad (vinculación) y sanción, prevalecen la **voluntariedad** (vinculada con la oportunidad) y la **persuasión**, elementos muy importantes para lograr el compromiso de diversos actores relacionados a la prevención y control de precursores químicos, particularmente de aquellos industriales ligados a dicho sector económico.

Los acuerdos bilaterales sobre control de precursores de estupefacientes existentes podrían por lo tanto ser utilizados específicamente para recoger las herramientas y mecanismos (P. eje. Las “Guías de INCB sobre un Código Voluntario de Prácticas para la Industria Química,” Lista de Vigilancia Especial internacional limitada actualizada de sustancias no registradas) recientemente desarrollados y para

intercambiar las mejores prácticas de aplicación de los mismos.

Parte del Soft Law, también lo constituye la **Declaración Política de Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y Medidas de tomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas**⁸.

Sobre el particular, cabe destacar a título de ejemplo ilustrativos ligados al soft law y derivados del Pacto Mundial de las Naciones Unidas (*Global Compact*)⁹, lo cual permitió en Colombia unir esfuerzos entre el sector público y el privado en la lucha contra el lavado de activos, entre otros temas, cuyo programa se denominó “**Negocios responsables y seguros**” y que comprendió un acuerdo entre la *Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) a través de su Programa de Asistencia*

8 Emanados del Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas, desarrollado entre el 8 a 10 de junio de 1998.

9 El Pacto Mundial de la ONU (*Global Compact*, en inglés) corresponde a una iniciativa voluntaria de las empresas en la cual éstas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados, en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción, para la construcción de la legitimación social de los negocios y los mercados. Con miles de empresas comprometidas en más de 100 países, el Pacto Mundial es la iniciativa de ciudadanía corporativa más grande.

Legal para América Latina (LAPLAC), ahora PRECO, y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas en Colombia, que busca, entre otros objetivos, facilitar la integración de medidas antilavado dentro del modelo actual de gestión de las empresas y los negocios.

9.4 Importancia de promover la articulación entre el Estado y el Sector Empresarial en la prevención y control de precursores e insumos químicos

Se tiene conocimiento que precursores químicos son aquellas sustancias o productos químicos autorizados, que por sus características o componentes puedan servir de base o ser utilizados en la elaboración ilícita de drogas.

Por tanto, los precursores químicos no son sustancias prohibidas *per se* conforme a la normativa tanto supranacional como nacional, sino que son controladas por las autoridades nacionales. Es decir, para que los agentes económicos puedan operar legalmente con precursores, les corresponde ceñirse a un conjunto de obligaciones de carácter administrativo.

Cabe acotar que independientemente del posible uso ilícito que pudieran tener los precursores, existe un variado campo de actividades en los cuales los usos lícitos de estas sustancias constituyen

el impulsor de diversas industrias y múltiples operaciones comerciales.

Sobre el particular, en un contexto de nuevas regulaciones internacionales, la dinámica mutación del fenómeno del narcotráfico, el crecimiento y reactivación de las industrias nacionales que demandan mayor cantidades de sustancias fiscalizadas, se requiere un nuevo concepto del rol del Estado en la implementación de mecanismos de control, vigilancia y fiscalización sobre el comercio y utilización de los precursores químicos, contándose para ello con un Estado muy protagónico y comprometido con la problemática de lucha contra las drogas, que otorgue alternativas de solución evaluando el contexto internacional y las experiencias sobre el particular, a efectos de implementarlas a su realidad, resultando fundamental la tarea de **concientizar a los gremios empresariales respecto a la necesidad de interactuar y vincular lazos con el sector público**, a efectos que lo perciba como un aliado orientado a alcanzar un interés común, evitando el desvío de las señaladas sustancias hacia la producción ilícita de estupefacientes y evitando que el señalado control no constituya un elemento que afecte la libertad empresarial y/o comercial.

Los acuerdos voluntarios de cooperación entre el Gobierno y la industria química pueden constituir

la base para establecer medidas de fiscalización de dichas sustancias. La ventaja de estos acuerdos es que tienden a garantizar un grado de flexibilidad suficiente como para facilitar las actividades comerciales y fijar las reglamentaciones adecuadas, con el objeto de prevenir el desvío de los precursores hacia el mercado ilícito.

Esta colaboración y diálogo tiende a promover una cultura de compromiso compartido, aumentando así la eficacia en la ética del comportamiento industrial. En tal sentido, un principio fundamental para fortalecer esa relación es que la información que proporcionen los gremios empresariales a las autoridades competentes tenga carácter confidencial y se consolide de esta manera la confianza y el respeto mutuo por la actividad que cada uno lleva a cabo para que el control y la prevención del delito resulten efectivos.

Es prioritario que los Estados, en este caso miembros del PRELAC, promuevan mecanismos que favorezcan y fortalezcan el desarrollo del sector privado, pero a la vez resulta importante el involucramiento del sector empresarial, enfatizándose que la adopción de medidas preventivas para evitar el desvío de precursores no es una responsabilidad estrictamente del Estado, sino que también debe comprender al sector privado.

10. BUENAS PRÁCTICAS

Para establecer buenas prácticas, instructivos, fichas técnicas, etc., detalladas, hay que realizar un análisis de cada operador, actividad que desarrolla, sustancias que utilizan, máquinas, procesos, etc. A continuación se exponen algunas recomendaciones generales que el sector privado puede implementar para prevenir y apoyar al control interno y externo, así como evitar el desvío de las sustancias químicas o no caer en contravenciones de la Ley:

- Los operadores para asegurarse de que la materia prima adquirida cumpla con los requisitos técnicos

solicitados, deberían realizar una evaluación y selección permanente de los proveedores, los mismos que deben estar previamente autorizados por el órgano de control administrativo.

Los operadores que se dediquen a la comercialización de sustancias o productos controlados deberían verificar la legitimidad de los clientes que sean empresas o personas naturales que cuenten con autorización del órgano de control.

- Los operadores deberían coordinar con sus proveedores, cuando éstos les suplan sustancias a granel, para documentar las posibles diferencias en los equipos de medición de ellos y los propios, de manera que las diferencias acumuladas a lo largo de un tiempo no se conviertan en faltantes o sobrantes que pueden levantar sospechas o ser difíciles de justificar ante los órganos de control.
- Se deberían mantener registros de las adquisiciones, mismas que deben estar sustentadas con documentos que describan el producto, cantidad real entregada y otros datos técnicos pertinentes, información que deberá ser presentada y revisada por el fiscalizador al momento de la realización de las auditorías.
- Establecer requisitos mínimos para los funcionarios u operarios que son responsables de las adquisiciones, verificaciones o manejo de las sustancias químicas controladas, que incluyan la verificación de posibles antecedentes laborales y otros, que permitan tener un buen margen de confianza en ellos.
- Mantener o implementar manuales o instructivos de:
 - Los procesos administrativos y productivos.
 - Órdenes de producción.
 - Equipos y su uso.
 - Cómo conservar, almacenar, embalar las sustancias o productos que contienen las sustancias químicas controladas.
 - Verificación de los requisitos a los proveedores y/o compradores de estos productos.
 - Instrucciones de medición y equipos a ser utilizados (los mismos que deben ser controlados y calibrados periódicamente por instituciones autorizadas y mantener un registro de los resultados de la calibración y verificación)
- Además de los manuales se consideran parte de las buenas prácticas las siguientes recomendaciones:
 - Mantener información de las formulaciones, características de los productos utilizados y del producto final elaborado (con las reservas que se consideren adecuadas y oportunas)

- Medir con equipos apropiados las adquisiciones y uso de las sustancias químicas controladas; así como verificar que el producto adquirido cumpla con la calidad y especificaciones solicitadas.
- Por cada adquisición se recomienda mantener la descripción del producto, datos del proveedor, del conductor y del medio de transporte, así como los documentos que autoricen estas transacciones.
- Evitar reportar ajustes que puedan invalidar una orden de producción o que no permitan justificar técnicamente el uso de las sustancias controladas.
- Con el fin de evitar sobre stock o deterioro de los productos, el operador debería planificar e implementar normas de adquisición con base en los requerimientos de producción.
- Los operadores deberían realizar auditorías internas planificadas y/o esporádicas, tomando en cuenta la importancia o potencial de desvío de las sustancias y trascendencia de los procesos, para comprobar si las normas y procedimientos se están cumpliendo y si el control de las sustancias controladas funciona eficazmente. Para ello se recomienda que la auditoría sea realizada por personal calificado, independiente y de preferencia externo, de existir novedades se deberían tomar acciones correctivas y preventivas, y en el caso de existir diferencias no justificables técnicamente se notificará inmediatamente al órgano de control.
- Mantener archivos de los documentos que soporten técnicamente la utilización de las sustancias controladas y de existir algún error involuntario señalar la acción correctiva implementada.
- Los operadores deberían llevar un control y registro detallado de las sustancias químicas controladas, además de cuidar que los productos o subproductos que contienen estas sustancias estén bien identificados y protegidos en todo el proceso productivo.
- En la venta o despacho se debería considerar la identificación, embalaje, almacenamientos, preservación y protección, la misma que dependerá de la sustancia química controlada.
- En casos de pérdidas, robo, etc., el operador deberá realizar la denuncia inmediata a los órganos de control correspondientes, y de presentarse un derrame tomar las medidas de seguridad,

fotos del siniestro y notificar al órgano de control para que verifique el hecho y emita un acta donde conste el nombre de la sustancia y la cantidad estimada de la pérdida.

BIBLIOGRAFÍA

1. Decisión N°505 Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.
2. Decisión N°602 Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópica.
3. Decisión N° 673 de la Comunidad Andina de Naciones, Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina para el Proyecto de Cooperación ALA/2005/017-652, titulado “Apoyo a la Comunidad Andina en el área de Drogas Sintéticas”.
4. Plan de Acción contra la Fabricación, Tráfico y Abuso Ilegal de los ATS y sus precursores de la UNGASS.
5. Pacto Mundial de la ONU (Global Compact).
6. Normativas para el Control de Sustancias químicas y estupefacientes de los vigentes.

El presente documento ha sido producido en el marco del proyecto “Prevención del Desvío de Sustancias Precursoras de Drogas en América Latina y el Caribe”, una iniciativa financiada por la Unión Europea en el marco del Instrumento en Pro de la Estabilidad y la Paz Ifs/2012/286-049.