

9 de marzo de 2022
Español
Original: inglés

Comisión de Estupefacientes

65º período de sesiones

Viena, 14 a 18 de marzo de 2022

Tema 5 c) del programa provisional*

Aplicación de los tratados de fiscalización

internacional de drogas: Junta Internacional de
Fiscalización de Estupefacientes

Documento de sesión presentado por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes titulado “El equipo utilizado para la fabricación ilícita de drogas y el artículo 13 de la Convención de 1988: documento de concienciación y orientación para los encargados de formular políticas”**

Resumen

En el presente documento se exponen diversas opciones, medidas, enfoques e instrumentos con miras a orientar la acción y las iniciativas políticas internacionales encaminadas a prevenir la desviación de equipo esencial para la fabricación de drogas ilícitas, mejorar la aplicación operacional del artículo 13 de la Convención de 1988 y cooperar a ese respecto.

El documento se basa en la información y las buenas prácticas recopiladas en el marco de una serie de reuniones de expertos convocadas por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y en las analogías existentes con las opciones para hacer frente a la proliferación de sustancias químicas no fiscalizadas y precursores de diseño. Los Gobiernos pueden tener en cuenta las orientaciones proporcionadas, adaptadas a sus circunstancias nacionales y en el marco de su legislación nacional.

* E/CN.7/2022/1.

** El presente documento es traducción de un texto que no fue objeto de revisión editorial.



I. Introducción y evolución

1. La fabricación clandestina de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, nuevas sustancias psicoactivas y precursores no es posible sin los insumos de sustancias químicas, materiales y equipo. La atención de las autoridades de todo el mundo se ha centrado durante mucho tiempo en la fiscalización de sustancias químicas conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención de 1988, pero se ha prestado mucha menos atención al equipo y los materiales y al artículo 13 de dicha Convención, que sienta la base para la adopción de medidas y la cooperación a escala internacional a ese respecto.
2. En los últimos años la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) ha señalado que habría que prestar atención a la utilidad del artículo 13 de la Convención de 1988 como instrumento complementario en la lucha contra la fabricación ilícita de drogas. En el capítulo temático de su informe anual sobre precursores de 2019¹, la JIFE destacó la necesidad de afrontar esa cuestión en todo el mundo y sensibilizar al respecto.
3. La Comisión de Estupefacientes, en su 62º período de sesiones, celebrado en marzo de 2019, aprobó la resolución 62/4, en la que exhorta a los Gobiernos a que pongan en práctica en mayor medida la aplicación operacional del artículo 13 y a que adopten medidas apropiadas para prevenir el comercio y la desviación de equipo para la fabricación ilícita de drogas. Asimismo, alentó a la JIFE a que formulara directrices para prevenir e investigar casos de desviación de equipo para la fabricación ilícita de drogas en el contexto del artículo 13. Esas directrices se presentaron a la Comisión en su 63º período de sesiones, celebrado en marzo de 2020, y están a disposición de las autoridades nacionales competentes en el sitio web seguro de la JIFE en los seis idiomas de las Naciones Unidas².

II. Opciones, medidas y enfoques posibles

4. Al igual que algunas de las iniciativas puestas en marcha para hacer frente al uso de sustancias químicas en la fabricación ilícita de drogas, las iniciativas relacionadas con el equipo podrían incluir la adopción de medidas a escala nacional o internacional y podrían ser de carácter voluntario u obligatorio. Si bien sería preferible adoptar un enfoque internacional armonizado, la situación de los distintos países puede hacer necesaria la adopción de enfoques diversos. Por ejemplo, las necesidades serán distintas si un país cuenta con una industria dedicada a la fabricación de determinado equipo, si importa dicho equipo para su uso legítimo o si se centra en la renovación de equipo de segunda mano.
5. Por lo tanto, cada Gobierno debería evaluar su situación nacional en lo que respecta al alcance y al riesgo de desviación y uso de materiales y equipo. Esas evaluaciones permitirían diseñar o seleccionar las medidas más adecuadas a escala nacional en consonancia con las responsabilidades internacionales del país en un mundo globalizado.
6. La mayoría de las veces no se trata de una sola medida, sino más bien de una combinación de varias medidas que se complementarían entre sí con el fin de prevenir la desviación de materiales y equipo para la fabricación de drogas ilícitas. Otro desafío es el de definir el equipo que debe ser vigilado, regulado o al que se debe prestar otro tipo de atención.

¹ www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL_REPORTS/2019/S/Report_Breakdown/09_IV_el_articulo_13_de_la_convencion_de_1988_instrumento_complementario_en_la_lucha_contra_las_drogas.pdf.

² www.incb.org/incb/en/precursors/materials-and-equipment.html.

7. En los apartados siguientes se resumen las opciones, las medidas y los enfoques en el ámbito de las políticas en general. Las directrices relativas al equipo mencionadas anteriormente contienen orientaciones más prácticas.

A. Opciones en el plano internacional

8. En el artículo 13 de la Convención de 1988 se exhorta a los Estados partes a adoptar “las medidas que consideren adecuadas para impedir el comercio y la desviación de materiales y equipos destinados a la producción o fabricación ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas” y a cooperar a ese fin.

9. Por lo tanto, el artículo 13 confiere a los Gobiernos el mandato de prevenir el comercio y la desviación de materiales y equipo para la producción o fabricación ilícitas de drogas. Del mismo modo, el artículo 3 de la Convención establece un marco para las iniciativas nacionales destinadas a combatir y tipificar como delito en la legislación nacional de cada país la fabricación, el transporte o la distribución de equipo para utilizarlo con fines ilícitos³. Esta disposición se refiere no solo al equipo utilizado en laboratorios ilícitos dentro del territorio de una parte, sino también a los materiales y el equipo que se pasen clandestinamente o se exporten del territorio de dicha parte a otros países y se empleen en laboratorios ilícitos en esos países (véase también el párrafo 13.3 de los Comentarios).

10. Por consiguiente, la aplicación del artículo 13 junto con el artículo 3 de la Convención de 1988 puede ser un instrumento eficaz para los Gobiernos.

B. Opciones en el plano nacional

11. Al igual que en el caso de la vigilancia de las sustancias químicas, y teniendo en cuenta sus numerosos usos legítimos, los Gobiernos enfrentan desafíos similares para encontrar un enfoque equilibrado a fin de prevenir la desviación de equipo a cauces ilícitos y, al mismo tiempo, garantizar su disponibilidad para fines legítimos.

12. Se alienta a los Gobiernos a que tomen en consideración las opciones siguientes, con base en la legislación nacional.

1. Cooperación voluntaria con el sector privado (alianzas público-privadas)

13. La cooperación con el sector privado ha dado buenos resultados en lo que respecta a las sustancias incluidas en el Cuadro I y el Cuadro II de la Convención de 1988, así como a las sustancias no incluidas en los cuadros. El principio “conozca a su cliente” se podría aplicar al equipo, y también a la detección y notificación de pedidos sospechosos. Las directrices sectoriales vigentes, incluidas las formuladas por la JIFE para la cooperación con la industria química⁴, junto con los demás recursos de la JIFE disponibles^{5,6}, se pueden aplicar también a la industria de los equipos.

14. A fin de incorporar a los asociados pertinentes de la industria de los equipos al proceso, es importante conocer las características y el alcance de las industrias y los operadores legítimos que suministran, adaptan o comercian con equipo que pueda

³ Estas disposiciones abarcan la posesión de materiales o equipos (artículo 3, párrafo 1) c) ii)). En el artículo 3, párrafos 1) a) v) y 1) c) iv), se amplía el alcance de las disposiciones para tipificar como delitos, respectivamente, la organización, la gestión o la financiación de alguno de esos delitos, y la participación en la comisión de alguno de los delitos tipificados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la facilitación de su comisión.

⁴ *Directrices para la elaboración de un código de práctica voluntario destinado a la industria química*, 2009 (con la adición de 2013).

⁵ *Notas prácticas para aplicar las Directrices para la elaboración de un código de práctica voluntario destinado a la industria química*, 2015.

⁶ *Guía rápida – Elaboración y aplicación de un código de práctica voluntario destinado a la industria química formalizado mediante un memorando de entendimiento entre un Gobierno y el sector privado*, 2015.

interesar a los traficantes. Por esta razón, se alienta a los Gobiernos a que definan y localicen a los agentes del sector privado de sus países que podrían estar interesados (por ejemplo, fabricantes, importadores y exportadores, mayoristas, distribuidores y asociados logísticos, restauradores, organizaciones sectoriales y todos los operadores que se dediquen a la fabricación de equipo hecho a medida y a la distribución de equipo de segunda mano), y a que colaboren con las cámaras de comercio. También se debería determinar si existen asociaciones (empresariales) especializadas en equipos, ya que esto podría facilitar la labor. Internet (la “web visible”) podría ser un punto de referencia útil para localizar a los asociados de la industria de los equipos, ya que en las distintas plataformas de comercio electrónico se pueden encontrar anuncios relacionados con el equipo.

15. Además de determinar cuáles son las partes interesadas legítimas de la industria, también puede ser útil esclarecer hasta qué punto se utiliza indebidamente equipo de esas industrias, tanto a escala nacional como internacional. Las investigaciones de rastreo internacionales y el intercambio transfronterizo de sus resultados son fundamentales a fin de obtener los datos necesarios para la adopción de medidas en el plano nacional. Con el fin de seguir mejorando las investigaciones de rastreo y la determinación del origen, los Gobiernos y la industria podrían cooperar y estudiar mecanismos destinados a reducir la facilidad con que se alteran o retiran los identificadores y las etiquetas de los equipos.

16. Las alianzas público-privadas consolidadas también contribuirán a promover en mayor medida diversos instrumentos de concienciación y sensibilización, como la lista de vigilancia internacional del equipo utilizado en la fabricación ilícita de drogas (véase el apartado 3).

2. Regulación del comercio nacional o internacional de equipo

17. Un enfoque reglamentario podría servir para reducir los movimientos nacionales o internacionales innecesarios de equipo que pueda interesar a los traficantes sin obstaculizar su uso legítimo ni añadir cargas administrativas innecesarias en ese sentido. Para ello habría que definir el equipo que estaría sujeto a regulación y los requisitos aplicables a las operaciones realizadas con él. La localización de las partes que podrían estar interesadas, como se sugiere en el párrafo 14, y el examen del comercio internacional de equipo esencial podrían proporcionar una indicación sobre los elementos específicos y las actividades que se podrían someter a regulación (por ejemplo, el comercio internacional o los controles nacionales).

18. Se alienta a los Gobiernos a que establezcan las sanciones administrativas o penales pertinentes que sustenten la regulación del equipo en cuestión. El establecimiento de códigos arancelarios exclusivos para determinados equipos (a los que se hace referencia en el apartado 4) facilitará en la práctica esa regulación en lo que respecta al comercio internacional.

3. Lista de vigilancia internacional del equipo utilizado en la fabricación ilícita de drogas

19. La vigilancia del equipo puede ser más eficaz si se centra en determinados elementos. De forma similar a lo que ocurre con la lista de vigilancia internacional especial limitada de sustancias no incluidas en los cuadros, que se creó para responder a la necesidad de contar con enfoques flexibles, en la lista de vigilancia internacional del equipo se podrían incluir determinados elementos de este que tengan relevancia internacional y cuya utilización en la fabricación ilícita de estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores o sus sustancias intermedias esté sobradamente demostrada.

20. La JIFE ha hecho llegar a los Gobiernos una primera edición de la lista de vigilancia internacional del equipo, que también está disponible en el sitio web seguro de la Junta. La lista se mantendrá y actualizará según sea necesario. Las autoridades competentes podrían avanzar en la promoción de la lista por medio de alianzas público-privadas y contribuir así a prevenir la desviación del equipo a cauces ilícitos.

4. Clasificación del Sistema Armonizado (SA)

21. Un instrumento básico para vigilar eficazmente el comercio de equipo y actuar sobre las remesas lícitas pero sospechosas o las remesas declaradas fraudulentamente, es el uso de los códigos del Sistema Armonizado (SA), basado en el sistema de clasificación establecido por la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Sin embargo, en la actualidad la mayor parte del equipo esencial no dispone de códigos exclusivos del SA, sino que forma parte de grupos más amplios de elementos conexos. Esto dificulta la vigilancia de estos elementos. La JIFE ha iniciado conversaciones con la Organización Mundial de Aduanas (OMA) con miras a introducir nuevos subtítulos únicos para determinados equipos. Los Gobiernos interesados deberían considerar la posibilidad de apoyar ese proceso.

22. Aunque el establecimiento de nuevas clasificaciones del SA (nuevos códigos o subtítulos) a escala internacional será una labor a medio plazo, dado el ciclo de examen de la OMA, se alienta a los Gobiernos a que agilicen el establecimiento de códigos nacionales, utilizando para ello el código internacional de seis dígitos aplicable y añadiendo dos o cuatro dígitos más para reflejar sus requisitos nacionales, cuando sea posible.

5. Ejemplos de enfoques en el ámbito nacional

23. La sección del sitio web de la JIFE dedicada a materiales y equipos⁷ contiene un repertorio de enfoques nacionales vigentes y mejores prácticas en lo que respecta a la aplicación del artículo 13 de la Convención de 1988. La lista no es exhaustiva y se va actualizando a medida que la JIFE dispone de más información⁸. Se alienta a todos los Gobiernos a que den a conocer otros enfoques y mejores prácticas para contribuir a ampliar el repertorio e incrementar su utilidad operacional.

C. Opciones de cooperación internacional

1. Intercambio de inteligencia y de información e instrumentos útiles

24. El intercambio de inteligencia y de información útil relativa al equipo especializado utilizado en la producción o fabricación ilícitas de drogas es un elemento importante para prevenir el empleo de dichos elementos en la fabricación ilícita de drogas. Consiste en que las fuerzas del orden intercambien inteligencia con el fin de detectar los vínculos que existen entre casos, armar casos (incluidos los casos no delictivos) y prevenir futuros casos relacionados con el equipo en los que se utilice un *modus operandi* similar. La Junta promueve ya estas prácticas en lo que respecta a los precursores mediante el Proyecto Prisma y el Proyecto Cohesión, y con la ayuda del Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores (PICS), que ha ampliado esta labor de modo que abarque también los casos relacionados con el equipo. Las disposiciones del artículo 13 sirven de base para la investigación de estos casos y para las operaciones conjuntas⁹.

25. Por lo que respecta a la cooperación internacional, se sigue fomentando el uso de la plataforma del Sistema de Comunicación de Incidentes relacionados con Precursores (PICS) de la JIFE para el intercambio de inteligencia e información sobre incidentes relacionados con equipos. Además, las organizaciones regionales e internacionales y los Gobiernos interesados pueden cooperar con miras a seguir desarrollando una base de datos mundial que permita realizar búsquedas sobre las incautaciones de elementos clave de equipo, como las máquinas de fabricación de tabletas. También deberían cooperar para avanzar en el desarrollo de tecnologías como los bancos de imágenes y los instrumentos de reconocimiento de imágenes.

⁷ www.incb.org/incb/en/precursors/materials-and-equipment.html.

⁸ Actualmente incluye información proporcionada por Alemania, Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América y México. La lista se irá actualizando a medida que se disponga de más información.

⁹ Comentarios al artículo 13 del Convenio de 1988; párr. 13.11.

26. Se alienta a los Gobiernos a que mejoren la cooperación transfronteriza en materia de incidentes relacionados con equipos, entre otros medios informando a sus homólogos de los países de tránsito y destino sobre el envío de remesas sospechosas que contengan equipo, a fin de que las autoridades de esos países puedan prever su llegada y adoptar las medidas pertinentes. En algunos casos la legislación nacional de los países de destino puede permitir a las autoridades emprender medidas coercitivas. El repertorio de enfoques nacionales, que está a disposición de las autoridades públicas en el sitio web de la JIFE, tiene por objeto informar sobre esas medidas.

2. Necesidad de impartir capacitación especializada

27. Podría ser necesario impartir capacitación especializada y sensibilizar a las fuerzas del orden para que puedan reconocer correctamente los elementos sospechosos que encuentren al realizar actividades operacionales relacionadas con las drogas. En la medida de lo posible, la sensibilización y la creación de capacidad relacionadas con el equipo se deberían incorporar a los cursos de capacitación existentes, como los relativos a investigaciones para descubrir laboratorios clandestinos. Existen varias oportunidades de capacitación de ese tipo.