



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

VOLUMEN 16
Septiembre

GLOBAL SMART UPDATE



**Post-UNGASS 2016: NSP tendencias,
desafíos y recomendaciones**

2016

Acerca de Global SMART Update

Las drogas sintéticas constituyen uno de los problemas más importantes que plantean las drogas en todo el mundo. Después del cannabis, los estimulantes de tipo anfetamínico ocupan el segundo lugar entre las drogas que más se consumen en el mundo, con niveles de uso que a menudo superan los de la heroína o la cocaína. Junto con los estimulantes de tipo anfetamínico, el continuo crecimiento del mercado de las *nuevas sustancias psicoactivas* (NSP) experimentado en los últimos años se ha convertido en un problema en materia de políticas y en un motivo de grave preocupación internacional. Se está observando una interacción cada vez mayor entre estas drogas nuevas y los mercados de drogas ilícitas tradicionales. En julio de 2016, 102 países y territorios habían informado de la aparición de nuevas sustancias psicoactivas. Las tendencias del mercado de las drogas sintéticas cambian con rapidez de un año a otro.

El Programa Mundial de Vigilancia de las Drogas Sintéticas: Análisis, Informes y Tendencias (SMART) de la UNODC permite mejorar la capacidad de los Estados Miembros de las regiones prioritarias para generar, gestionar, analizar, comunicar y utilizar información sobre drogas sintéticas, a fin de formular intervenciones eficaces en materia de políticas y programas. El Programa Mundial SMART, que se puso en marcha en septiembre de 2008, organiza actividades de creación de capacidad para el personal de laboratorios, los agentes de las fuerzas del orden y los especialistas en investigación de las regiones del Pacífico, Asia oriental y sudoriental, Asia meridional, el Cercano Oriente y el Oriente Medio, África y América Latina, y examina periódicamente la situación mundial de los estimulantes de tipo anfetamínico y las *nuevas sustancias psicoactivas*. Entre sus principales productos figura la recopilación en línea de datos sobre drogas, informes de situación, evaluaciones regionales y el sistema de alerta temprana sobre *nuevas sustancias psicoactivas* de la UNODC. El portal web del sistema de alerta temprana ofrece de forma periódica información actualizada sobre las *nuevas sustancias psicoactivas* como, por ejemplo, datos sobre las tendencias relacionadas con su aparición y persistencia, datos químicos, documentación de apoyo sobre los análisis de laboratorio y respuestas legislativas nacionales (esa información puede consultarse en: www.unodc.org/NPS).

La serie Global SMART Update (GSU) se publica dos veces al año en inglés y español, y proporciona información sobre las nuevas tendencias y la evolución de la situación de las drogas sintéticas de forma concisa. Cada número de Global SMART Update contiene una sección especial y secciones temáticas. En el sitio web www.unodc.org/unodc/en/scientists/publications-smart.html se pueden consultar ejemplares electrónicos de

Global SMART Update y otras publicaciones. En números anteriores se han examinado cuestiones como el consumo de drogas sintéticas por inyección, las respuestas jurídicas a las nuevas sustancias psicoactivas, datos fundamentales sobre los cannabinoides sintéticos, las características regionales de la fabricación de la metanfetamina y el carácter cambiante del éxtasis*.

El presente número

En el presente número se ofrece una visión general de las tendencias, los problemas y los planteamientos jurídicos relacionados con las *nuevas sustancias psicoactivas*, a la luz del reciente período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, celebrada en 2016¹. El número está dedicado íntegramente a este tema y carece de secciones específicas dedicadas a cada país. En él se examina la situación actual de las *nuevas sustancias psicoactivas* en lo que respecta a tendencias, amenazas para la salud pública, desafíos y respuestas jurídicas. Se señalan las características fundamentales del problema de las *nuevas sustancias psicoactivas* y las tendencias observadas en la materia, así como los obstáculos a que se enfrentan diversos países al tratar de resolver el problema fundamental que entraña la identificación y detección, y las medidas adoptadas a nivel nacional e internacional para combatir el problema, como por ejemplo las respuestas jurídicas y las iniciativas de cooperación internacional en materia de cumplimiento de la ley. Además, se hace hincapié en las recomendaciones operacionales clave formuladas por la Asamblea General en el período extraordinario de sesiones sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016, que tienen por objeto hacer frente a las amenazas que plantean las *nuevas sustancias psicoactivas* en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.



¹ E/CN.7/2016/1 V.16-00074 (S).

*El presente informe no ha sido objeto de revisión editorial. El contenido de esta publicación no refleja necesariamente la opinión ni las políticas de la UNODC ni de las organizaciones que han contribuido a ella, ni implica la aprobación de estas. Al citar el contenido de la presente publicación, se sugiere mencionar la siguiente fuente: Global SMART Update, volumen 16, septiembre de 2016.

Tendencias, desafíos y recomendaciones en materia de nuevas sustancias psicoactivas tras el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, celebrada en 2016

Introducción

En los últimos años la aparición sin precedentes de sustancias psicoactivas que podrían ser peligrosas y/o están sometidas a fiscalización internacional, ha dado lugar a un aumento de su consumo indebido, ingresos hospitalarios de urgencia y, en ocasiones, a víctimas mortales. Si bien a menudo se comercializan como alternativas “legales” a las sustancias sometidas a fiscalización internacional, las nuevas sustancias psicoactivas (NSP) entrañan un riesgo para la salud pública. En la consulta de expertos de la UNODC y la OMS sobre NSP, celebrada en 2014, se reconoció la necesidad de priorizar la fiscalización de las NSP más nocivas, prevalentes y persistentes, con arreglo a los tratados de fiscalización internacional de drogas. Los sistemas de alerta temprana desempeñan un papel clave en la vigilancia de esas sustancias y en la adopción de medidas oportunas para combatirlas, así como en la protección de la salud pública mediante la comunicación de riesgos. De conformidad con el documento final aprobado por la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones celebrado en 2016, titulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”¹, los jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la importancia de redoblar los esfuerzos a nivel nacional e internacional e incrementar la cooperación internacional para hacer frente a esos retos y a las amenazas que plantean las NSP y los estimulantes de tipo anfetamínico. En las recomendaciones operacionales que figuran en el documento final, los Estados Miembros enunciaron medidas concretas y pidieron que se aplicaran mediante programas equilibrados y amplios.

En el presente número de Global SMART Update, elaborado a partir de un documento de sesión presentado a la Comisión de Estupefacientes en marzo de 2016² y del documento final aprobado por la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones sobre el problema mundial de las drogas, se expone la situación actual de las NSP en el plano internacional, con especial hincapié en las respuestas adoptadas y los retos pendientes con miras al examen que se realizará en 2019 del Plan de Acción sobre Cooperación Internacional de 2009 en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas³.

El problema que plantean las drogas sintéticas

En la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional de 2009 en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, se reconoció que la vigilancia sistemática

a nivel mundial era clave para comprender el problema de las drogas sintéticas. En respuesta a la creciente amenaza que representan las NSP, la UNODC comenzó a incorporarlas gradualmente en su Programa Mundial de Vigilancia de las Drogas Sintéticas: Análisis, Informes y Tendencias (Programa Mundial SMART). El Programa Mundial SMART, que se puso en marcha en septiembre de 2008, venía ayudando a determinados Estados Miembros a mejorar su capacidad de vigilancia de las drogas sintéticas, mediante la generación, la gestión, el análisis, la comunicación y el uso de información sobre ese tipo de drogas, y había proporcionado una exhaustiva reseña sobre los problemas que planteaban las NSP.

El sistema de alerta temprana de la UNODC ha servido como recurso para identificar y priorizar sustancias candidatas a ser notificadas para su fiscalización conforme a lo establecido en el sistema internacional de fiscalización de drogas. Mediante las alertas tempranas, este sistema contribuye a mejorar la capacidad de los países para predecir las amenazas que plantean las NSP y reducir los riesgos que entrañan para la salud pública, lo que está en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 3, titulado “Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Creciente interacción entre las nuevas sustancias psicoactivas y las drogas ilícitas tradicionales

En el documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de 2016, los Estados Miembros subrayaron la importancia de hacer frente a los estimulantes de tipo anfetamínico y las NSP. De hecho, la aparición de las NSP constituye una preocupación internacional desde 2004, cuando empezaron a introducirse de forma paulatina en el mercado de los estimulantes de tipo anfetamínico. En 2005, la escasez mundial de MDMA (la sustancia química original de los comprimidos que se vendían como éxtasis) provocó una caída del mercado de éxtasis. Sin embargo, la constante demanda de éxtasis contribuyó al consumo de sucedáneos de la MDMA. Las catinonas sintéticas (metilona o MDPV) y las piperazinas (BZP o mCPP) se utilizaron, entre otras sustancias, como sucedáneos de MDMA. En 2006 se estimó que casi el 10% de los comprimidos vendidos como éxtasis en la Unión Europea contenía mCPP⁴. Los cambios en la composición de los comprimidos vendidos como éxtasis también se vieron acompañados de cambios en el mercado de las drogas: de traficantes dedicados a la venta callejera o tiendas donde se vendían accesorios para el consumo de drogas, se pasó al mercado virtual de Internet, más extendido y fácil de acceder, lo que modificó el modelo comercial de distribución, venta y comercialización de NSP.

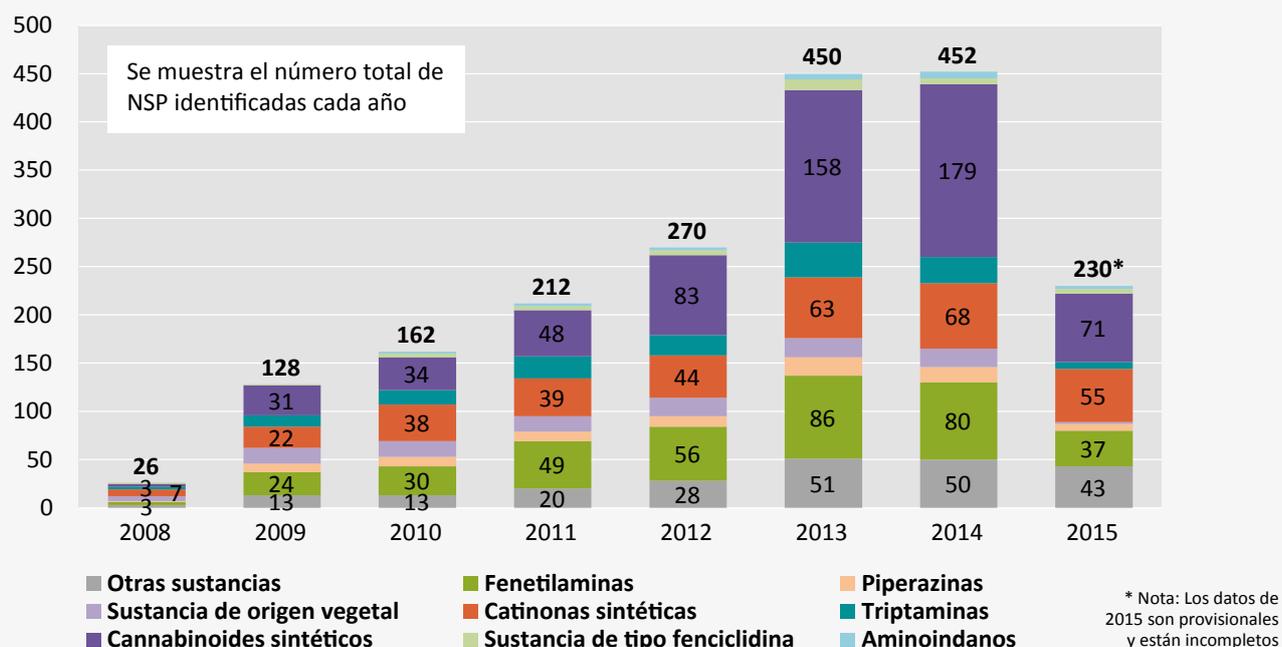
¹ A/RES/S-30/1.

² E/CN.7/2016/1 V.16-00074 (S).

³ Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. Serie de sesiones de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes, Viena, 11 y 12 de marzo de 2009. Naciones Unidas, Nueva York, 2009.

⁴ Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, “BZP and other piperazines drug profile”. Puede consultarse en: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp>.

Gráfico 1. Tendencia mundial de las nuevas sustancias psicoactivas notificadas en el sistema de alerta temprana de la UNODC entre 2008 y 2015



Fuente: Sistema de alerta temprana de la UNODC sobre nuevas sustancias psicoactivas.

Mientras caía el mercado de éxtasis empezaron a surgir otras sustancias en el mercado de las drogas. En 2007 aparecieron en distintas regiones la mefedrona⁵ (una sustancia con propiedades estimulantes similares a las de la (met)anfetamina y la cocaína) y la MDPV⁶. En las tiendas especializadas y en Internet comenzaron a venderse productos que contenían cannabinoides sintéticos como sustancias con efectos parecidos a los del cannabis (por ejemplo, el JWH-018⁷, que se asemeja al THC, la principal sustancia psicoactiva del cannabis).

En 2008 los cannabinoides sintéticos ganaron popularidad en algunos países de Europa, donde se presentaban como “euforizantes legales”, revestidos de un aura de legalidad, que a menudo los hacía más atractivos que el cannabis. Con frecuencia los usuarios consideraban que eran seguros y, en consecuencia, eran más proclives a consumirlos. En ese mismo período aparecieron otras sustancias nuevas en el mercado. Se detectaron fenetilaminas, como la 4 fluoroanfetamina (4-FA), que se vendían en comprimidos como éxtasis y en polvo como anfetamina. En 2010, en Europa también se empezó a informar sobre sustancias del tipo de la fenciclidina, como la metoxetamina (MXE), una sustancia relacionada con la ketamina con propiedades disociativas similares.

Características fundamentales de las NSP

Aparición de NSP a un ritmo sin precedentes a nivel mundial

La aparición de NSP es un fenómeno mundial que afecta a todas las regiones del planeta, aunque en distinta medida. En diciembre de 2015, 102 países notificaron a la UNODC más de 644 NSP, habiéndose registrado un acusado aumento de la aparición de esas sustancias sin precedentes

a partir de 2008. Todos los años aparecen NSP a un ritmo aproximado de una sustancia por semana en promedio, lo que hace que las actividades de investigación y vigilancia sean indispensables para comprender mejor el carácter dinámico del problema.

Pese a que cada año hay un mayor número de países que notifica un creciente número de sustancias, algunas de ellas tienen un carácter transitorio. Hay muchas NSP que solamente han sido notificadas por un número reducido de países en un año concreto, mientras que otras parecen haber desaparecido completamente del mercado. Sin embargo, algunas sustancias, como el JWH-018 y la mefedrona, llevan en el mercado desde que empezaron a vigilarse en 2008, han estado disponibles en los mercados de drogas ilícitas durante algunos años y ahora están sometidas a fiscalización internacional.

Diversidad regional

Se observan distintos perfiles regionales con relación a la aparición de NSP, tanto en lo que respecta a la presencia de grupos de sustancias, como al número de sustancias notificadas por los diferentes países. Los diez países que han comunicado el mayor número de sustancias se reparten en tres regiones: Asia (Japón), Europa (Alemania, Federación de Rusia, Finlandia, Hungría, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y Turquía) y América del Norte (Canadá y Estados Unidos de América). América (excluidos Canadá y los Estados Unidos) y Asia oriental y sudoriental, también han notificado un número considerable de NSP. En otras regiones (como África, América Central, el Cercano Oriente y el Oriente Medio y Asia central y sudoccidental), los datos sobre aparición de NSP siguen siendo escasos, lo que dificulta el análisis de la aparición de estas sustancias a nivel mundial.

Detección e identificación de NSP

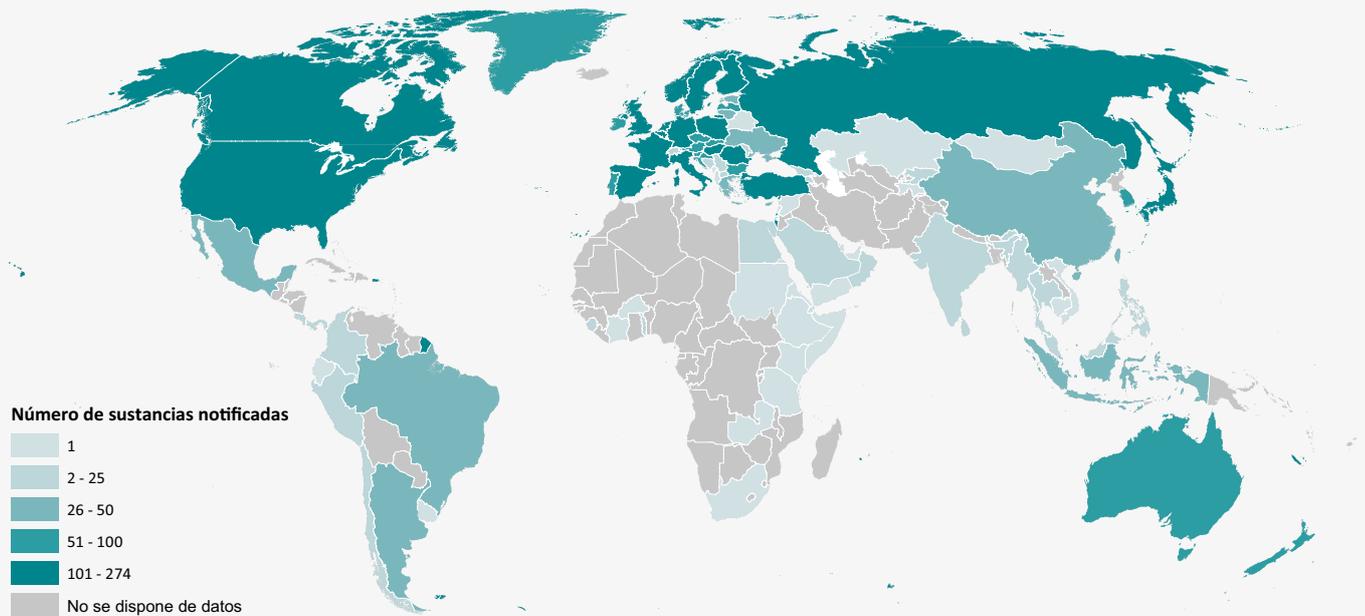
La detección y la identificación de NSP son fundamentales para la reducción de la oferta, la reunión de datos y las intervenciones sanitarias, y constituyen la base de una

5 La mefedrona lleva sometida a fiscalización internacional desde 2015.

6 La MDPV lleva sometida a fiscalización internacional desde 2015.

7 La JWH-018 lleva sometida a fiscalización internacional desde 2015.

Mapa 1. Número de nuevas sustancias psicoactivas notificadas al sistema de alerta temprana de la UNODC en todo el mundo entre 2008 y 2015



Fuente: Sistema de alerta temprana de la UNODC sobre nuevas sustancias psicoactivas, 2008 a 2015.

Nota: Las fronteras y los nombres indicados y las designaciones utilizadas en este mapa no cuentan necesariamente con la aprobación ni aceptación oficial de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas señalan las fronteras sin determinar. La línea de puntos representa aproximadamente la línea de control en Jammu y Cachemira convenida por la India y el Pakistán. El estatus final de Jammu y Cachemira no ha sido acordado aún por las partes. La frontera definitiva entre el Sudán y Sudán del Sur todavía no se ha establecido.

Existe una disputa de soberanía entre los Gobiernos de la Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte respecto de las Islas Malvinas (Falkland Islands).

respuesta eficaz en materia de política de drogas. Esta cuestión clave queda reflejada en la resolución 57/9 de la Comisión de Estupefacientes, titulada “Mejoramiento de la cooperación internacional en el reconocimiento y la notificación de NSP y de sucesos relativos a esas sustancias”, en la que se recalcó la necesidad de detectar, analizar e identificar las NSP, como parte de un enfoque basado en pruebas científicas, equilibrado, amplio e integrado de la política en materia de drogas, orientado tanto a reducir la demanda como a restringir la oferta a fin de prevenir el uso indebido. Sin embargo, las instituciones pertinentes de diversos países se enfrentan a dificultades al tratar de apoyar un enfoque de esas características, dado que muchos laboratorios forenses carecen de la capacidad necesaria para detectar e identificar NSP presentes en el material incautado y en las muestras biológicas.

La falta de capacidad para identificar, analizar y notificar estas sustancias también quedó reflejada en las respuestas de los Estados Miembros a la encuesta sobre NSP realizada por la UNODC en 2014. La mayoría de los países que respondieron a la encuesta informaron que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de sus países (aduanas y policía) se encontraban con dificultades al identificar las NSP sujetas a fiscalización nacional⁸. De los países que respondieron, solamente el 9% comunicó que la identificación de NSP no suponía un problema para las autoridades mencionadas.

⁸ De los 45 países que proporcionaron datos sobre legislación en la encuesta de la UNODC sobre NSP, 30 indicaron que se habían encontrado con obstáculos al aplicar las leyes de fiscalización de esas sustancias. De esos 30 países, el 80% informó que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (aduanas y policía) habían encontrado dificultades al identificar NSP sujetas a fiscalización nacional. Fuente: encuesta de la UNODC sobre NSP de 2014, distribuida entre todos los Estados Miembros.

Gráfico 2. Porcentaje de nuevas sustancias psicoactivas según su efecto farmacológico, diciembre de 2015

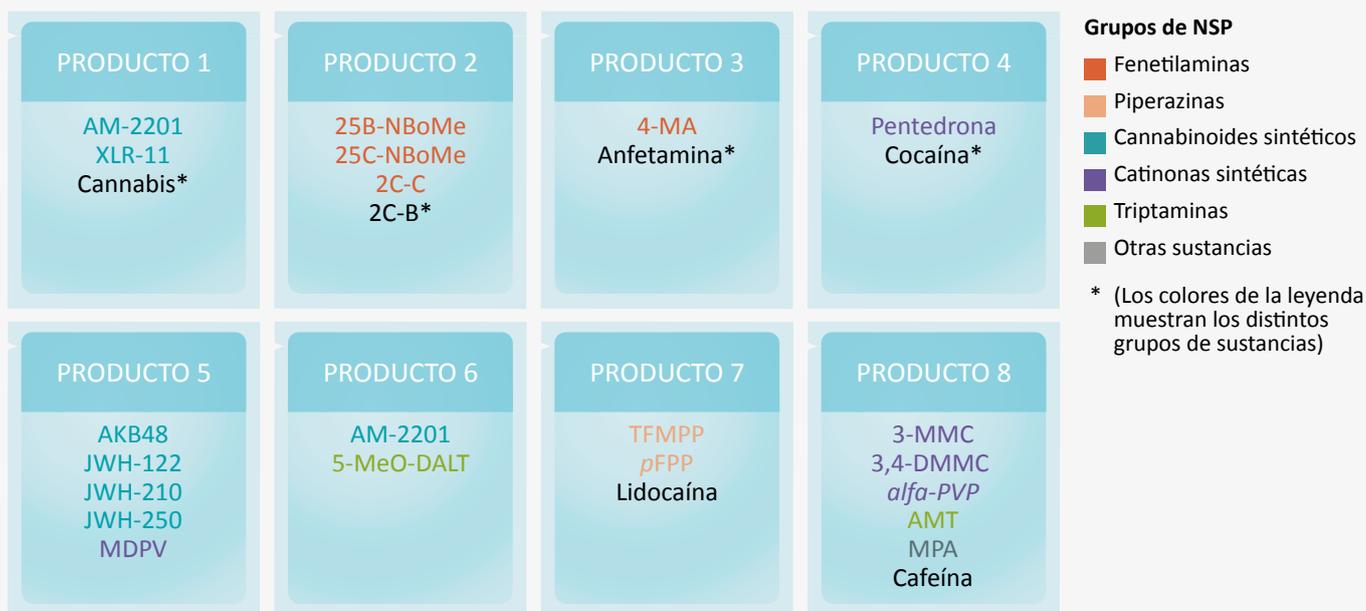


Fuente: Sistema de alerta temprana de la UNODC sobre nuevas sustancias psicoactivas, 2008 a 2015.

Imitación de los efectos de las drogas tradicionales

Las NSP son muy diversas en lo que a efectos y composición química se refiere. Las que se han identificado hasta la fecha imitan los efectos de los seis grupos principales de sustancias fiscalizadas conforme a los tratados de fiscalización internacional, a saber: opioides (como la heroína y la morfina); agonistas de los receptores cannabinoides sintéticos (como el cannabis); disociativos (como la fenciclidina), alucinógenos clásicos (como el LSD y la 2C-B), sedantes/hipnóticos (como el diazepam) y estimulantes (como la cocaína y los estimulantes de tipo anfetamínico).

Gráfico 3. Productos incautados que contenían combinaciones de nuevas sustancias psicoactivas



Fuente: Encuesta de la UNODC sobre nuevas sustancias psicoactivas, 2014.

Amenaza para la seguridad, la salud personal y la salud pública

Una cuestión que suscita preocupación a nivel mundial son los efectos adversos desconocidos y los riesgos para la salud pública que entraña el consumo de NSP. Subsanan la escasez de datos toxicológicos y de datos relacionados con la salud es crucial para poder fundamentar debidamente las decisiones relativas a la clasificación de las sustancias. Los pocos datos de los que se dispone indican cuáles son las consecuencias perjudiciales que las NSP pueden tener para la salud. Por ejemplo, el consumo de cannabinoides sintéticos (como el JWH-018) se ha vinculado a casos de intoxicación con y sin resultado de muerte, así como a convulsiones, taquicardia e hipertensión⁹. También se ha relacionado un gran número de efectos nocivos con las catinonas sintéticas. La MDPV se ha asociado con casos de ansiedad, comportamiento violento, taquicardia, psicosis, paranoia e intoxicación con resultado de muerte. El peligro ligado al consumo de NSP se acentúa cuando los productos se etiquetan deliberadamente de forma errónea y se desconocen su pureza y su composición.

Cuatro años después de que la Comisión de Estupefacientes expresara por primera vez su preocupación por la aparición de NSP y los riesgos asociados a ellas, en su resolución 55/1, titulada "Promoción de la cooperación internacional para enfrentar los problemas planteados por las NSP", esas sustancias siguen apareciendo en el mercado con rapidez, mientras que los conocimientos acerca del daño social y para la salud que implica su consumo siguen siendo limitados. Varios países han notificado el consumo de NSP por inyección. Según la información disponible, las personas que se inyectan esas sustancias corren un gran riesgo de contraer y transmitir el VIH y otras enfermedades infecciosas de transmisión sanguínea, al compartir material de inyección y mediante conductas sexuales muy peligrosas¹⁰.

Los productos que contienen combinaciones de NSP entrañan otros riesgos para la salud pública, ya que es difícil predecir su efecto combinado en el organismo y en la mente. Se ha comprobado que hay mezclas que contienen sustancias sujetas a fiscalización, como por ejemplo, cocaína, MDMA y anfetamina, o varias NSP del mismo grupo (por ejemplo, cannabinoides sintéticos) o de distintos grupos. En 2013 Europa notificó más de 110 productos compuestos por NSP que contenían combinaciones de hasta siete sustancias diferentes.

Estabilidad y cambio

El mercado de las NSP ha demostrado ser resiliente gracias a su flexibilidad. El abanico de sustancias ofrecido se adapta rápidamente a los cambios, como ocurre por ejemplo cuando se introducen controles legales o las sustancias pierden aceptación a causa de sus efectos perjudiciales. De los 30 países que encontraron dificultades al aplicar la legislación en materia de fiscalización de NSP, 23 confirmaron que las sustancias sujetas a fiscalización nacional se sustituían rápidamente por sustancias nuevas no fiscalizadas. Las sustancias fiscalizadas en un país reaparecían en países con sistemas jurídicos menos rigurosos en materia de NSP o en Internet. Un buen ejemplo de resiliencia en el mercado de las NSP es el de los cannabinoides sintéticos. Este grupo de sustancias evoluciona constantemente para responder a los cambios en la legislación nacional. Las familias químicas sometidas a modificaciones estructurales sucesivas se transforman continuamente para que esas sustancias sigan teniendo una condición jurídica ambigua. Por ejemplo, la aparición de naftoilindoles (como el JWH-018) se vio rápidamente seguida de la aparición de naftoilindazoles (como el THJ-018) y, de forma más reciente, de las carboxamidas de indazol (como la AKB-48)¹¹.

⁹ Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia: 36º informe (Ginebra, Suiza, 16 a 20 de junio de 2014).

¹⁰ Para obtener más información sobre el consumo por inyección de drogas

sintéticas (incluidas las NSP) y ejemplos por países, puede visitar el sitio web: UNODC, Global SMART Update, volumen 15, Viena, 2016.

¹¹ Kikura-Hanajiri R et al. "Changes in the prevalence of new psychoactive substances before and after the introduction of the generic scheduling of synthetic cannabinoids in Japan." *Drug Testing and Analysis*, 2014 julio 1;6(7-8): págs. 832 a 839.

Al hacer frente al problema de las NSP, Internet representa un gran reto, pues es un importante canal de distribución que permite que esas sustancias se suministren con facilidad, de forma anónima y con pocos riesgos, y ofrece elevadas recompensas a los proveedores y minoristas. Los sitios web de Internet que participan en el comercio de NSP pueden estar radicados en países totalmente distintos de los países donde las sustancias se fabrican o suministran; por otro lado, las diferencias legislativas que existen entre las distintas regiones dificulta la adopción de un enfoque integral para enjuiciar a los infractores. Otra complicación añadida es la venta de productos que contienen NSP sujetas a fiscalización en la “red oscura”, a la que solo se puede acceder con *software* que proteja el anonimato.

Respuesta a nivel nacional, regional e internacional

Sistemas de alerta temprana

Los sistemas de alerta temprana desempeñan un papel fundamental en la vigilancia y la detección temprana de las nuevas amenazas que representan las NSP y la respuesta oportuna ante ellas. La vigilancia es primordial para comprender el mercado de esas sustancias y sus características, además proporciona una base empírica que puede utilizarse en la formulación de las políticas y las intervenciones dirigidas a hacer frente a los constantes desafíos que plantean las NSP. Muchos países han adoptado estrategias para vigilar estas sustancias, ya sea incluyéndolas en sus actuales sistemas de vigilancia de medicamentos (por ejemplo, Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia e Italia) o creando sistemas específicamente concebidos para ese fin (como el sistema de alerta temprana forense del Reino Unido). En lo que respecta a los sistemas de vigilancia regionales, el sistema de alerta temprana del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA) es un ejemplo de prácticas óptimas en materia de cooperación regional en el uso de la alerta temprana.

A nivel mundial, la vigilancia de las NSP se lleva a cabo mediante el sistema de alerta temprana para estas sustancias de la UNODC. El sistema se puso en marcha en 2013 en cumplimiento de las resoluciones 55/1 (2012) y 56/4 (2013) de la Comisión de Estupefacientes y, actualmente, reúne información sobre la aparición mundial de nuevas sustancias de 102 países y territorios. Además, contribuye a mejorar la vigilancia de estas sustancias y los conocimientos al respecto, arroja luz sobre la complejidad del problema y actúa como centro de conocimientos y plataforma de intercambio de prácticas óptimas. También ofrece información sobre la evolución de las NSP, su interacción con los mercados de drogas existentes, respuestas legislativas nacionales, manuales para laboratorios de análisis de drogas e información técnica (por ejemplo, métodos analíticos, documentos de consulta y datos de los espectros de masa), con objeto de ayudar a los Estados Miembros a detectar e identificar NSP.

Entre 2008 y 2015 se notificó un total de 644 NSP al sistema de alerta temprana de la UNODC y el número de sustancias notificadas sigue aumentando. Este sistema sirve como plataforma para “impulsar el intercambio de información a nivel interno y promoverlo a nivel regional e internacional en lo que respecta a las medidas

de prevención y tratamiento eficaces y las medidas legislativas conexas, a fin de apoyar la preparación de respuestas eficaces y basadas en datos científicos al creciente desafío de las NSP en lo que respecta a sus consecuencias sociales y sanitarias adversas”, que es una de las principales recomendaciones formuladas en el documento final del período extraordinario de sesiones de 2016.

Todavía persisten algunos obstáculos que entorpecen el funcionamiento de los sistemas de alerta temprana, como dar respuesta y solución al problema de la escasez de datos, en particular en el ámbito de la toxicología y la salud, a fin de valorar los riesgos sanitarios y de seguridad, y utilizar esa información al definir las prioridades en materia de NSP con mayor celeridad y diligencia. En el documento final del período extraordinario de sesiones de 2016 se apela a la participación activa en las redes de alerta temprana, la promoción del uso de listas de vigilancia, los controles voluntarios y la mejora de la cooperación bilateral, regional e internacional en la identificación y notificación de NSP. Ello pone de relieve la importancia que tienen a todos los niveles los sistemas de alerta temprana para prever las amenazas que puedan estar gestándose, reducir los riesgos para la salud pública y aumentar su preparación para resolver los problemas y desafíos asociados a estas sustancias.

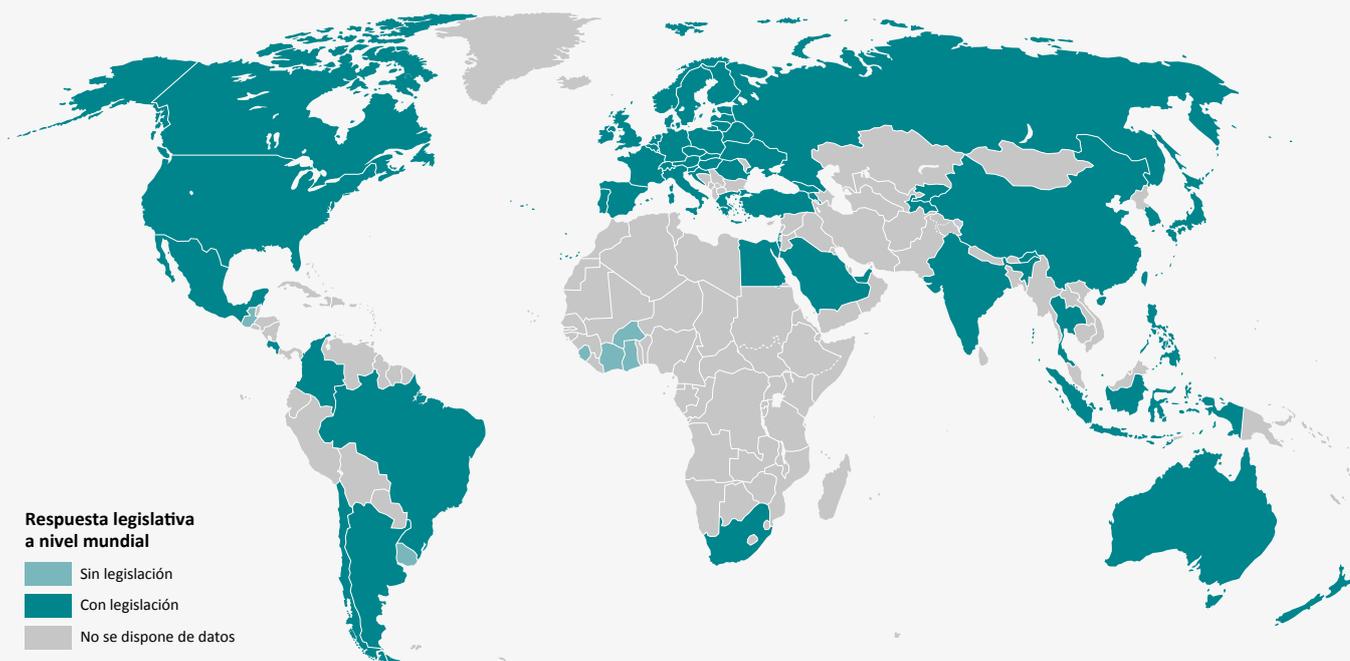
Prevención mediante la comunicación de riesgos

Comunicar con eficacia toda información relativa a los riesgos relacionados con las NSP es fundamental para prevenir su consumo y distribución. Algunos Estados Miembros han incorporado estas sustancias a sus programas de concienciación para la prevención del consumo de drogas y, en algunos casos, han utilizado Internet para divulgar información. Pese a esos esfuerzos, todavía se ha de seguir avanzando, en particular con relación a la sensibilización pública acerca de los riesgos de las NSP, la mejora de la educación y concienciación de los equipos de respuesta inicial, y el diseño de estrategias para reducir las consecuencias perjudiciales para la salud derivadas del consumo de esas sustancias. El sistema de alerta temprana de la UNODC proporciona periódicamente información sobre riesgos, toxicología, farmacología y consumo de NSP. Sin embargo, dada la rapidez con la que aparecen, uno de los mayores riesgos reside en la falta de conocimiento suficiente del perfil farmacológico y toxicológico de muchas de ellas en el momento de su aparición en el mercado.

Respuesta legislativa

El número sin precedentes de NSP y el ritmo en que aparecen dificultan la labor de los sistemas de fiscalización de drogas. Someter a fiscalización legal una sustancia potencialmente perjudicial puede implicar un largo proceso que, a menudo, requiere recopilar datos empíricos y un examen científico de los daños. Ello supone un desfase temporal entre el momento en que una nueva sustancia psicoactiva llega al mercado y el momento en el que se somete a fiscalización. Los fabricantes de NSP suelen aprovecharse de ese inevitable lapso, elaborando y comercializando sustancias alternativas capaces de burlar los controles establecidos. En su afán por proteger la salud pública, varios Estados Miembros y la comunidad internacional han estudiado un amplio abanico de respuestas legislativas para hacer frente a la dinámica del

Mapa 2. Respuesta legislativa a nivel mundial. Países y territorios que han adoptado medidas jurídicas frente a las nuevas sustancias psicoactivas, según la información proporcionada por el sistema de alerta temprana de la UNODC



Fuente: sistema de alerta temprana de la UNODC sobre nuevas sustancias psicoactivas.

Nota: Las fronteras indicadas en este mapa no cuentan necesariamente con la aprobación ni aceptación oficial de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas señalan las fronteras sin determinar. La línea de puntos representa aproximadamente la línea de control en Jammu y Cachemira convenida por la India y el Pakistán. El estatus final de Jammu y Cachemira no ha sido acordado aún por las partes. La frontera final entre el Sudán y Sudán del Sur todavía no se ha determinado.

mercado de las NSP, en particular en lo que respecta a su rápida aparición y los intentos de los fabricantes de eludir la legislación, la complejidad del problema y la escasez de datos que permitan evaluar el daño a fondo.

Sistema internacional de fiscalización de drogas

El sistema internacional de fiscalización de drogas se creó para proteger la salud y el bienestar humanos, previniendo el consumo de drogas y la drogodependencia, y garantizando el acceso a las drogas con fines médicos y científicos¹². En situaciones de emergencia, los tratados internacionales permiten establecer medidas de fiscalización temporales para prevenir un uso indebido generalizado de una sustancia no fiscalizada, antes de someterla a fiscalización internacional¹³. Cuando sea preciso intervenir de forma inmediata, puede invocarse la aplicación de medidas de fiscalización con carácter provisional, como podría ocurrir en el caso de la rápida aparición de NSP. De conformidad con lo dispuesto en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971¹⁴, las medidas de fiscalización con carácter provisional son discrecionales y, por tanto, las Partes no están obligadas ni a imponerlas ni a rendir cuentas por negarse a aplicarlas. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 también prevé medidas temporales, pero hasta el momento no se han invocado. En 2014 los Estados Miembros aplicaron por

primera vez medidas de fiscalización discrecionales con carácter provisional conforme a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 2 del Convenio de 1971.

Establecimiento de prioridades respecto de las nuevas sustancias psicoactivas

Dada la diversidad de NSP presentes en el mercado mundial de las drogas y a fin de proporcionar respuestas jurídicas adecuadas, en la Consulta de Expertos de la UNODC y la OMS de 2014, sobre NSP, se reconoció la necesidad de dar prioridad a las sustancias más nocivas, prevalentes y persistentes al someterlas a fiscalización internacional¹⁵. En la consulta se llegó a la conclusión de que el establecimiento de prioridades debía partir de un enfoque gradual basado en dos criterios de examen principales: la existencia de pruebas de que una sustancia provoca daños (o posibles daños) y la prevalencia (o equivalentes de la prevalencia) de su consumo. En 2015 el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS concedió prioridad al examen de nueve NSP en su 37ª reunión celebrada en noviembre de ese año¹⁶. Ese proceso culminó con la fiscalización de siete sustancias durante el 59º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, celebrado del 16 al 22 de marzo de 2016¹⁷.

12 Véanse los preámbulos de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 y el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, *Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas*, 2013.

13 Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 y Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, *Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas*, 2013.

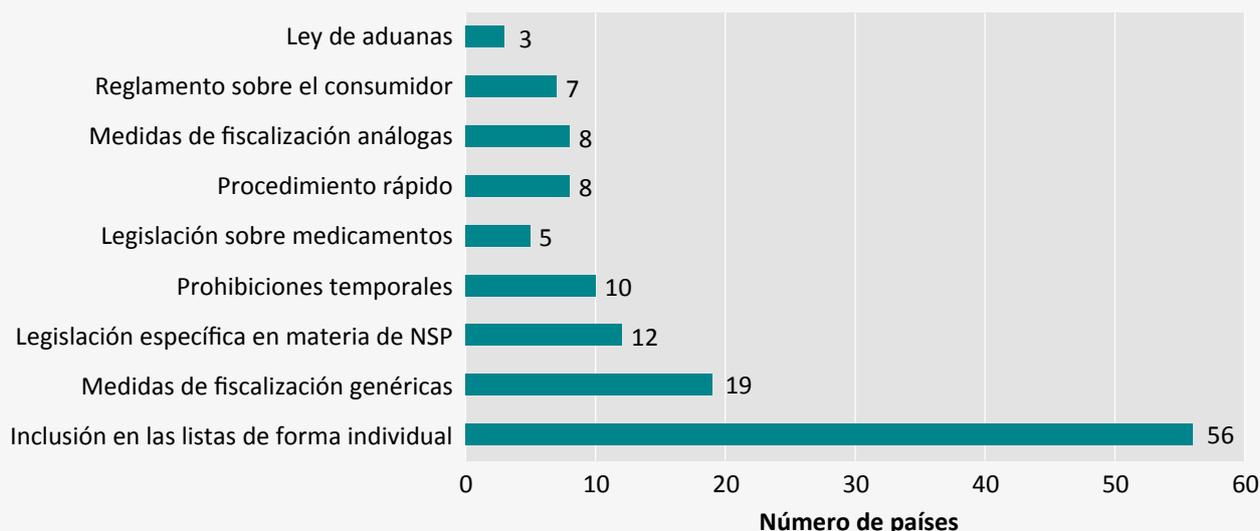
14 Véase el art. 2, párr. 3, del Convenio de 1971.

15 E/CN.7/2015/CRP.2.

16 Orden del día provisional de la 37ª reunión del Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia, celebrada del 16 al 20 de noviembre de 2015: www.who.int/medicines/access/controlled-substances/37th_ECDD_Provisional_Agenda.pdf.

17 Fragmento de una noticia del sistema de alerta temprana de la UNODC titulada "March 2016 - UNODC: Seven substances 'scheduled' at the 59th Session of the Commission on Narcotic Drugs". Puede consultarse en: <https://www.unodc.org/LSS/Announcement/Details/576da23b-efb8-4327-a8b7-8be1fc41ce11>.

Gráfico 4. Enfoques legislativos nacionales por número de países
(a partir de la información proporcionada por 59 países)



Fuente: UNODC, sistema de alerta temprana sobre nuevas sustancias psicoactivas, mayo de 2016.

Respuestas legislativas nacionales

Los Estados Miembros han aprobado un amplio espectro de respuestas legislativas a nivel nacional, con objeto de fiscalizar las NSP que se consideran una amenaza para la salud¹⁸. Varios países han adoptado más de un tipo de legislación.

La mayoría de los países de los que se dispone de información en el sistema de alerta temprana de la UNODC sobre la respuesta jurídica nacional, aplicaron medidas de fiscalización a cada sustancia concreta (es decir, cada sustancia se incluyó de forma individual en las listas). Los países han aplicado estas medidas bien por medio de procesos legislativos, bien mediante procedimientos rápidos o medidas de fiscalización provisionales. Las prohibiciones temporales permiten introducir medidas de fiscalización provisionales para proteger la salud pública hasta disponer de suficientes pruebas científicas que permitan fundamentar las decisiones de fiscalización con carácter permanente.

Varios Estados Miembros han aplicado medidas de fiscalización análogas o genéricas. Las medidas análogas se basan en el concepto de “similitud química” con una droga sujeta a fiscalización, lo que permite fiscalizar las sustancias con una estructura parecida y cuyo efecto en el sistema nervioso central es similar o superior al de una sustancia fiscalizada. Esas medidas se aplican a sustancias concretas. Las medidas genéricas prohíben grupos y subgrupos de NSP al mismo tiempo para anticiparse a las medidas de fiscalización a las que pudieran someterse las nuevas sustancias. Fijan su objetivo en la estructura molecular básica, que en sí misma no tiene que ser psicoactiva, mientras que las variaciones particulares de la estructura que podrían dar lugar a fiscalización se especifican en la legislación. Las sustancias que se enmarcan en la definición genérica muestran una similitud estructural definida respecto de una droga ilícita conocida o un compuesto original descrito en la legislación.

¹⁸ Los análisis de las respuestas legislativas nacionales se basan en la información proporcionada por los Estados Miembros a la UNODC, como el cuestionario para los informes anuales y la encuesta de la UNODC a los Estados Miembros sobre las NSP (julio de 2014), así como en información de dominio público disponible en los sitios webs gubernamentales. Sistema de alerta temprana de la UNODC sobre NSP, mayo de 2016.

A fin de someter las NSP a fiscalización, algunos Estados Miembros han recurrido al uso de leyes de protección del consumidor o a legislación sobre medicamentos. De los 59 países de los que se dispone de información en el sistema de alerta temprana de la UNODC, 14 países de Asia, Europa, América del Norte y Oceanía han empleado esas medidas para proteger la salud pública y reducir la oferta de NSP mediante la incautación de existencias y el cierre de establecimientos de venta al por menor de forma provisional. Además, dadas las características particulares de estas sustancias, algunos países han aprobado una legislación específica en materia de NSP para hacer frente al problema. Esos enfoques legislativos van desde prohibiciones generales relativas a la distribución de las sustancias, hasta la implantación de regímenes regulatorios de autorización previa a la comercialización y medidas de fiscalización de las sustancias psicoactivas destinadas al consumo humano capaces de producir un efecto psicoactivo.

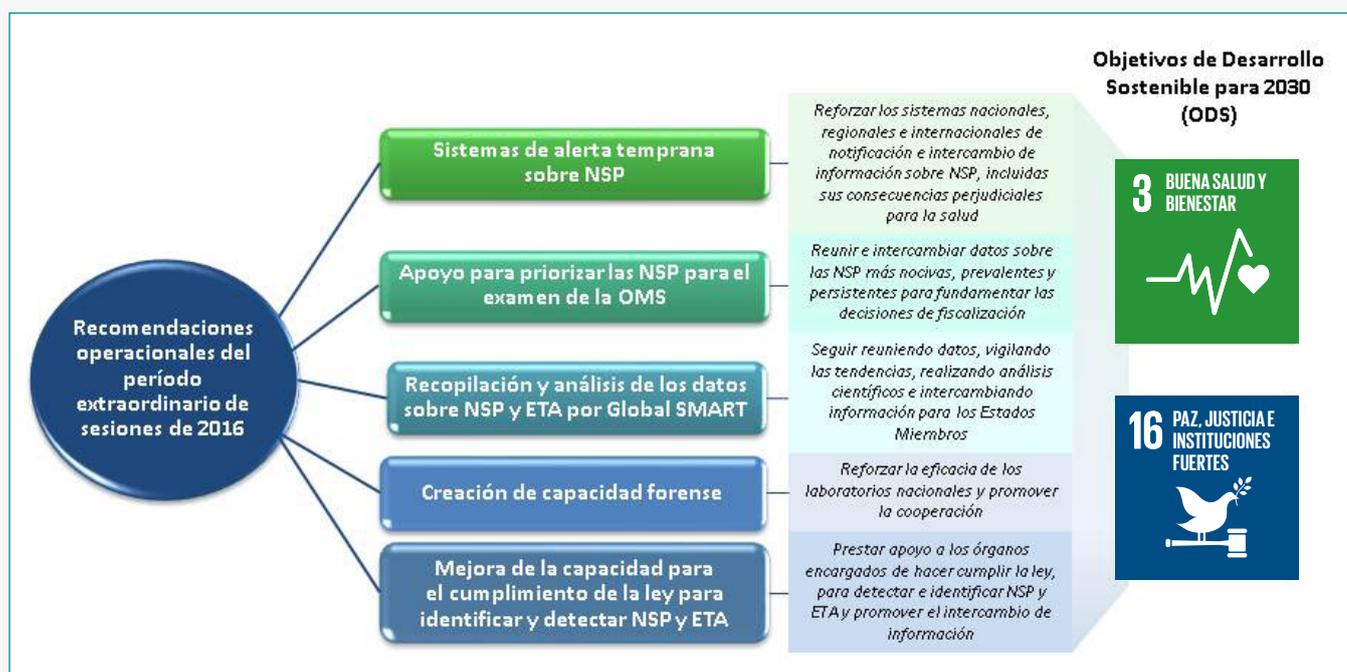
Sin embargo, los productos que contienen NSP a menudo se etiquetan como “no aptos para el consumo humano” y se venden como “productos químicos de investigación” para eludir la legislación vigente sobre el consumidor. Más del 40% de los 45 países que respondieron a la encuesta de la UNODC sobre NSP realizada en 2014 indicaron que los traficantes etiquetaban deliberadamente mal los productos, o los paquetes que contenían NSP, a fin de burlar la legislación.

Mejora de la capacidad para detectar e identificar NSP

El programa de servicios forenses y de laboratorio de la UNODC sigue prestando asistencia a los Estados Miembros para que desarrollen y refuercen su capacidad de detección e identificación de NSP, mediante la elaboración y difusión de métodos de laboratorio recomendados para el análisis de las nuevas sustancias sometidas a fiscalización y el suministro de productos esenciales basados en conocimientos y estándares químicos de referencia que sirvan de ayuda al analizar en los laboratorios las NSP presentes en los materiales incautados y especímenes biológicos.

El programa de ejercicios internacionales de colaboración

Gráfico 5. Recomendaciones operacionales relacionadas con las nuevas sustancias psicoactivas formuladas por la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones de 2016



(EIC) de la UNODC ha permitido que los laboratorios de países en desarrollo y países desarrollados puedan supervisar periódicamente su desempeño en materia de análisis de drogas, incluidas las NSP. Este programa, que actualmente brinda apoyo a más de 200 laboratorios nacionales de análisis de drogas en más de 60 países, sigue siendo una fuente de información fundamental sobre nuevas drogas para los laboratorios nacionales de todo el mundo que, a su vez, constituyen una valiosa fuente de información sobre las nuevas drogas que van apareciendo en sus respectivos países.

Si bien se ha logrado cierto avance a escala mundial, muchos países siguen enfrentándose a grandes retos en lo que atañe a la detección e identificación de NSP, su vigilancia y notificación, la confección de intervenciones bien fundamentadas para el tratamiento y la aplicación de decisiones sobre fiscalización.

Reducción de la oferta

Las diferencias entre los distintos países en lo que respecta a la situación de la fiscalización de las NSP pueden crear oportunidades favorables para su fabricación y distribución. Una de las características de los mercados de NSP es que las sustancias, que podrían no estar (aún) sometidas a fiscalización nacional en el país de fabricación, se comercializan, por ejemplo, por correo a partir de pedidos efectuados por Internet. Más del 50% de los entrevistados en la encuesta de la UNODC sobre NSP, realizada en 2014, reconoció que el comercio y el tráfico de estas sustancias por Internet o por vía postal dificulta la aplicación de la legislación en la materia.

La reducción de la oferta depende de la cooperación internacional. Como parte de su mandato de prestar apoyo a los gobiernos para prevenir la desviación de precursores y otras sustancias utilizadas en la fabricación ilícita de drogas, el Proyecto Ion (operaciones internacionales contra las NSP) de la JIFE promueve la cooperación internacional entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley para prevenir y combatir el tráfico ilícito de estas sustancias. El Sistema de Comunicación

de Incidentes del Proyecto Ion (IONICS) facilita el intercambio de información (por ejemplo, sobre remesas sospechosas, tráfico y fabricación o producción de NSP) entre los servicios policiales, y apoya las respuestas operacionales adoptadas por los Estados Miembros. Dado que la mayor parte de las importaciones de NSP se realiza por correo o por servicios de mensajería rápida, la Red de Aplicación de las Medidas Aduaneras de la Organización Mundial de Aduanas, sirve como plataforma para facilitar las operaciones relacionadas con las NSP entre sus Estados Miembros y proporcionar un sistema de mensajería seguro para operaciones transfronterizas. Actúa como depositario central mundial de información sobre aplicación de medidas aduaneras. En su base de datos constan más de 3.800 casos de incautación de NSP notificados entre enero de 2012 y julio de 2013. En Asia y el Pacífico, la información sobre incautaciones de NSP se intercambia a través de una plataforma que gestiona la Oficina Regional de Enlace en Inteligencia de la Organización Mundial de Aduanas y se nutre de los datos enviados por las oficinas aduaneras de esas regiones.

En los últimos años se ha incautado una importante cantidad de NSP sintéticas, en particular cannabinoides sintéticos, que ascendió a 34 toneladas en 2014. El mayor volumen incautado de estas sustancias se notificó en América del Norte y Europa.¹⁹

Labor futura: desafíos pendientes y respuestas operacionales

Reducción de la oferta y la demanda

En el documento final del período extraordinario de sesiones de 2016, se recomienda hacer frente a la reducción de la oferta y la demanda, por ejemplo, mediante la mejora de la calidad y la capacidad de los laboratorios de análisis de drogas. Pese a los esfuerzos por mejorar la capacidad de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y de los laboratorios forenses para detectar e identificar NSP, algunos Estados Miembros

¹⁹ UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas, 2016.

siguen careciendo de los medios necesarios para detectar y vigilar estas sustancias. Además, es necesario contar con laboratorios forenses bien dotados para elaborar modelos de prevención y tratamiento integrales basados en datos científicos, pues es primordial para combatir los efectos perjudiciales de las NSP. Por consiguiente, fortalecer esa capacidad y mejorar la cooperación entre las partes interesadas mediante el uso de las plataformas existentes de NSP, los estándares de referencia de la UNODC y una mayor participación en el programa de ejercicios internacionales de colaboración de la UNODC, son requisitos fundamentales para que los gobiernos cumplan sus obligaciones de fiscalización y notificación impuestas por los tratados de fiscalización internacional y para que elaboren programas de prevención y tratamiento en materia de NSP.

Comunicación de riesgos

Los sistemas de alerta temprana brindan la oportunidad de concienciar, comunicar los riesgos asociados a las NSP e intercambiar información a nivel nacional, regional e internacional. Sin embargo, las campañas de sensibilización han de financiarse, ampliarse y promoverse adecuadamente para poder ayudar a los países a anticiparse a las amenazas que plantean las NSP, reducir los riesgos para la salud pública y proteger a los niños y los jóvenes frente a los daños que ocasionan. Si bien algunos Estados Miembros han realizado esfuerzos en ese sentido, aún no se han llevado a cabo campañas de sensibilización de forma sistemática, y muchos países y regiones carecen de ellas. En el documento final del período extraordinario de sesiones de 2016, los Estados Miembros abogaron para que se conocieran y comprendieran mejor las NSP y los perjuicios que entrañan para la salud pública.

Establecimiento de prioridades y medidas de fiscalización

Pese al éxito inicial logrado en el establecimiento de prioridades en materia de fiscalización internacional de sustancias, la creación de una amplia base empírica mundial para establecer prioridades, que sirva de fundamento para la fiscalización internacional de las NSP nocivas, sigue viéndose entorpecida por las dificultades que experimentan algunos Estados Miembros para detectar e identificar esas sustancias. La capacidad de los laboratorios forenses en materia de sanidad y cumplimiento de la ley es fundamental para que los gobiernos apliquen las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas y, por tanto, ha de reforzarse. Hay varios aspectos de la fiscalización de drogas que dependen de la capacidad de los laboratorios forenses para identificar NSP como, por ejemplo, la formulación de medidas que puedan adoptar los gobiernos para combatir el tráfico y el uso indebido de drogas, y el cumplimiento de las obligaciones de los países en materia de notificación, previstas en los tratados de fiscalización internacional.

Si bien la comunidad internacional ha avanzado, aún queda mucho trabajo por delante para combatir con eficacia el fenómeno de las NSP. En ese contexto, ha de fortalecerse la capacidad de la OMS, la UNODC, la JIFE y otras partes interesadas pertinentes para aprovechar los buenos resultados alcanzados en el proceso de establecimiento de prioridades y facilitar a la Comisión de Estupefacientes la adopción de decisiones fundamentadas en materia de fiscalización. Podrían seguir ampliándose las plataformas ya existentes, como el sistema de alerta

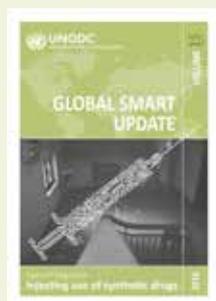
temprana de la UNODC y el IONICS de la JIFE, a fin de difundir alertas tempranas y listas de vigilancia para mejorar el intercambio de información y la cooperación internacional entre Estados Miembros. Es necesario, pues, idear métodos prácticos que permitan dar prioridad a las NSP más nocivas, prevalentes y persistentes a nivel nacional, regional e internacional, y definir claramente las funciones de las partes interesadas.

Consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 (ODS)

En el documento final del período extraordinario de sesiones, en el que se ofrece una visión general de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, se afirma que “los esfuerzos encaminados a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y abordar eficazmente el problema mundial de las drogas son complementarios y se refuerzan mutuamente”. En efecto, las recomendaciones operacionales descritas en ese documento tienen numerosos vínculos con los ODS, en particular con los Objetivos 3 y 16. A fin de alcanzar el Objetivo 3, relativo a una buena salud y bienestar, la detección temprana de las NSP y de los riesgos que entrañan para la salud es fundamental para fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas (meta 3.5). Para ello, los laboratorios forenses han de poder prestar apoyo a los servicios de salud y de emergencia, y a los sistemas de alerta temprana, en especial en los países en desarrollo (meta 3.d), a fin de comunicar los riesgos conexos. Mejorar la capacidad de los laboratorios forenses para que proporcionen datos empíricos fidedignos y de calidad, basados en métodos científicos, es esencial con miras a “facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas” (Objetivo 16). Los servicios forenses deben ser accesibles y de calidad para promover el estado de derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (meta 16.3). La creación de capacidad forense, la recopilación de datos y el intercambio de información entre Estados Miembros sobre nuevas tendencias, como la aparición de NSP, contribuyen a la creación de instituciones fuertes capaces de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia (meta 16.a).

En el documento final sobre el período extraordinario de sesiones de 2016 se pone de relieve que el sistema de alerta temprana de la UNODC y el Programa Mundial SMART son dos instrumentos importantes para integrar los sistemas nacionales, regionales e internacionales de notificación e intercambio de información. La aplicación de las recomendaciones será fundamental para favorecer y movilizar la intervención internacional destinada a combatir la aparición de NSP y hacer frente a los retos que plantean. Es necesario adoptar medidas concertadas que faciliten el intercambio de información y de prácticas óptimas, y permitan mejorar fácilmente los mecanismos de recopilación de datos y las prácticas aplicadas para establecer prioridades en materia de NSP, ayudar a los países a tomar decisiones bien fundamentadas sobre los marcos jurídicos y las orientaciones más adecuadas, y mejorar su preparación. Esos esfuerzos fortalecerán el enfoque basado en pruebas científicas, equilibrado, amplio e integrado de la política en materia de drogas que, en última instancia, reducirá la demanda y restringirá la oferta. Los desafíos futuros consistirán en proseguir con esa labor y encontrar soluciones rápidas y eficaces para hacer frente a la dinámica de las sustancias que no estén sometidas a fiscalización nacional o internacional.

Publicaciones del Programa Mundial SMART en 2016



Global SMART Update, volumen 15 (en inglés y español)



Global SMART Update, volumen 14 (en inglés y español)



Global SMART Update, volumen 13 (ahora disponible también en ruso)



Global SMART Update, volumen 11 (ahora disponible también en ruso)



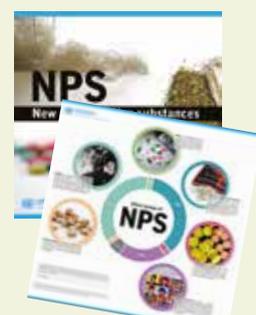
Informe Mundial sobre las Drogas 2016



Primer boletín informativo sobre las drogas sintéticas en América Latina y el Caribe (en inglés y español)



Boletín informativo del sistema de alerta temprana, volúmenes 7, 8 y 9



Versión actualizada del folleto y el cartel sobre nuevas sustancias psicoactivas (en inglés)



La UNODC desea expresar su agradecimiento a los siguientes Gobiernos por sus contribuciones financieras al Programa Mundial SMART.



La UNODC también desea hacer mención de las valiosas contribuciones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), colaboradora del Programa Mundial SMART.

La gestión del Programa Mundial SMART está a cargo de la Sección de Laboratorio y Asuntos Científicos de la Subdivisión de Investigación y Análisis de Tendencias. La UNODC reitera su reconocimiento y gratitud a los Estados Miembros y a los organismos colaboradores por la información y los datos proporcionados, que constituyen la base del presente informe.

Si desea formular alguna observación sobre el presente informe o aportar información para que se tenga en cuenta en futuras ediciones, sírvase comunicarse con el Programa Mundial SMART en la dirección globalsmart@unodc.org. Encontrará información sobre el Programa Mundial SMART consultando los sitios de Internet www.unodc.org y www.apaic.org o poniéndose en contacto con la UNODC en la siguiente dirección: Vienna International Centre, P.O. Box 500, A-1400, Vienna, Austria.