



emcdda.europa.eu

Drogas en el punto de mira

Nota del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías

ISSN 1681-6307

Respuesta a las nuevas sustancias psicotrópicas

Dado que la legislación penal debe definir claramente las sustancias sometidas a control, el descubrimiento de una sustancia psicotrópica ajena al ámbito de control jurídico puede permitir a los proveedores la obtención de un beneficio cuyos riesgos para la salud de los consumidores son desconocidos. Una vez identificadas estas sustancias, las autoridades las añaden a la lista de sustancias reguladas y el ciclo vuelve a empezar. Los avances recientes, que permiten la sintetización de sustancias químicas orgánicas de forma económica, junto con el intercambio de información y las posibilidades de comercialización que ofrece Internet, han contribuido a que la disponibilidad de nuevas sustancias psicotrópicas aumente a un ritmo sin precedentes. Su comercialización puede efectuarse a través de tiendas especializadas en

accesorios para el consumo de drogas —ubicadas en centros urbanos y en sitios web establecidos sin ninguna dificultad—, que tienen la posibilidad de difundir el consumo de una droga nueva de manera rápida dentro de un país y a escala internacional. La velocidad a la que pueden aparecer y distribuirse actualmente las nuevas sustancias psicotrópicas representa un desafío para el procedimiento establecido de aprobación de las leyes para el control de una sustancia en cada país. Los proveedores obtienen beneficios considerables durante los meses necesarios para regular una nueva sustancia con arreglo al Derecho penal y en el tiempo que transcurre hasta que se determinan los riesgos asociados con su consumo. Los responsables de la formulación de políticas exigen vías nuevas, más rápidas y eficaces para el control de las drogas, que

protejan la salud pública y, si es posible, disuadan a los proveedores de buscar una nueva sustancia para continuar el ciclo.

Es necesario que los Estados miembros tengan la capacidad de identificar con rapidez y evaluar científicamente las nuevas sustancias, cada vez más diversas y complejas, que aparecen en el mercado. Sus mecanismos de respuesta deberían optimizarse de modo que se pudiera actuar con eficacia y eficiencia para proteger la salud pública con las mínimas consecuencias negativas. El control con arreglo a la legislación sobre drogas es una de las diversas opciones posibles para conseguirlo.

Wolfgang Götz,
Director del OEDT

Definición

Nueva sustancia psicotrópica: Se trata de un nuevo narcótico o de una nueva droga psicotrópica, en forma pura o de preparado, no regulada por el Convenio único de las Naciones Unidas sobre estupefacientes, de 1961, o por el Convenio de las Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas, de 1971, pero que puede constituir una amenaza para la salud pública comparable a la de las sustancias incluidas en tales convenios (Decisión 2005/387/JAI del Consejo).

Algunos aspectos fundamentales

1. Las nuevas sustancias psicotrópicas no se detectan e identifican con facilidad en los laboratorios de ciencias forenses. La realización de pruebas con productos para detectar si contienen sustancias desconocidas o inesperadas es un proceso que exige mucho tiempo y resulta complejo y costoso. Esto puede entorpecer las respuestas específicas y oportunas de legisladores y autoridades policiales.
2. Desde el punto de vista jurídico, no se puede penalizar la distribución no autorizada de todas las sustancias psicotrópicas, por lo que la legislación, en lugar de ser proactiva, solo puede limitarse a reaccionar ante las sustancias a medida que aparecen.
3. Las nuevas sustancias psicotrópicas pueden plantear riesgos para la salud individual y pública, así como riesgos sociales que afectarían a la comunidad en sentido amplio. En cualquier caso, cuando aparecen en el mercado por primera vez no se dispone de información sobre los riesgos que llevan asociados.
4. El procedimiento legislativo necesario para controlar una sustancia conforme a la legislación sobre drogas lleva tiempo; en algunos países más de un año.
5. Aplicar medidas de control a una nueva sustancia psicotrópica puede tener consecuencias imprevistas y no deseadas. Podría fomentar la búsqueda y distribución de un sustituto excluido de las listas de control, posiblemente más perjudicial que su predecesor.
6. Otras opciones de control, aunque más rápidas, carecen de las sanciones que tienen un efecto disuasorio y que alertan sobre riesgos para la salud. Y podrían no ser eficaces para prevenir o detener la comercialización y distribución de una nueva sustancia.

1. Sistemas de alerta temprana

En Europa, los sistemas de alerta temprana para las nuevas sustancias psicotrópicas funcionan tanto a escala de la Unión Europea (UE) como a escala nacional. El sistema europeo de alerta temprana, instaurado en 1997, que ejecutan el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) y la Oficina Europea de Policía (Europol), está basado en los sistemas nacionales. Es una red interdisciplinaria que recopila, evalúa y disemina con rapidez la información sobre las nuevas drogas y los productos que las contienen. En los dos últimos años se ha detectado un número sin precedentes de nuevas sustancias identificadas por primera vez en Europa: 24 en 2009 y 41 en 2010 (véase el gráfico). En la actualidad, en la UE hay en torno a 150 sustancias bajo vigilancia.

Los sistemas nacionales de alerta temprana tienen distintas estructuras o componentes, en función de las necesidades y prioridades específicas de cada país, aunque también atienden a las necesidades del sistema europeo. Los sistemas nacionales de alerta temprana implantados en toda Europa difieren en muchos aspectos, entre ellos en su fundamento jurídico, su ubicación dentro de la Administración (en los organismos sanitarios o en los cuerpos de seguridad), su cobertura (local, regional o nacional) y los recursos que tienen asignados. También pueden diferenciarse en función de su composición y capacidad; por ejemplo, algunos sistemas de alerta temprana incluyen sólidas redes de ciencia forense y toxicología, otros realizan el seguimiento de las muestras recogidas a los consumidores y otros están vinculados a un mecanismo de respuesta rápida. Los sistemas nacionales de alerta temprana se pueden reforzar mediante el uso de indicadores cuantitativos de seguimiento de las drogas, de investigaciones cualitativas y de fuentes de información interdisciplinarias, como los proveedores de asistencia sanitaria, las organizaciones para el cumplimiento de la ley y los investigadores independientes. Pueden aprovechar los últimos avances tecnológicos y analíticos, y beneficiarse del intercambio eficiente y oportuno de información entre todas las partes.

2. Control proactivo

Las sustancias psicotrópicas reguladas con arreglo al Derecho penal deben definirse con claridad. El principio que sustenta este planteamiento, recogido en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y en algunas constituciones nacionales, es que no puede condenarse a nadie por una acción que, en el momento de su comisión, no fuera considerada como infracción. Sobre esta base, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó que el Derecho penal ha de ser específico en relación con lo que clasifica como infracción. Esto significaría que las sustancias no incluidas en la legislación sobre drogas no están sometidas a la misma.

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos permite que ciertos elementos de la infracción se aclaren e incluyan en la definición original de infracción. Irlanda y el Reino Unido utilizan las definiciones genéricas de las familias químicas de las sustancias sometidas a control. El concepto de sustancias análogas o derivados de las drogas controladas puede referirse a sustancias con estructuras o efectos similares y, por lo tanto, cubrir una gama más amplia que la de una definición genérica; puede aplicarse a todas las sustancias reguladas en la legislación sobre drogas (Bulgaria, Noruega), a categorías seleccionadas (Letonia, Malta) o simplemente a un pequeño grupo (Luxemburgo). No obstante, algunos Estados miembros informaron de que tendrían dificultades para aplicar una definición genérica, ya que requeriría cambios en la legislación básica o podría ir en contra de los principios constitucionales. Irlanda ha introducido leyes que prohíben la venta de cualquier sustancia psicotrópica adictiva o perjudicial para el consumo humano y Polonia ha prohibido la comercialización de drogas sustitutivas. Es aún demasiado pronto para evaluar este enfoque en toda su dimensión.

3. Evaluación de los riesgos

La mayoría de los Estados miembros cuentan con sistemas nacionales para evaluar los riesgos que presentan las nuevas sustancias psicotrópicas. En ellos se examinan los riesgos sanitarios y sociales que entrañan estas

nuevas sustancias en las distintas fases de fabricación, tráfico y consumo. También pueden evaluar la posible participación de la delincuencia organizada y las consecuencias de las posibles medidas de control. De los veintiséis países con información disponible, seis informaron de que no disponían de un sistema de evaluación del riesgo como parte del procedimiento jurídico de control. En la legislación sobre drogas, seis países contemplan expresamente un sistema de evaluación de riesgos; en siete tiene carácter semiformal, y en otros siete se puede aplicar con un criterio *ad hoc*. En la mayoría de los países lo llevan a cabo los funcionarios públicos, aunque en cuatro (Hungría, Países Bajos, Austria, Reino Unido) se encarga de ello un organismo científico independiente.

Alrededor de la mitad de los Estados miembros de la Unión distinguen jurídicamente las sustancias por el nivel de daño que pueden causar, y una evaluación del riesgo podría ayudar mediante la clasificación exacta y la comunicación de los daños al público. Las informaciones publicadas por los medios de comunicación sobre los posibles daños podrían aumentar la presión para el control legislativo antes de que se conozcan los datos clave. En todo caso, puesto que hay indicios de que son pocas las personas que usan las nuevas sustancias psicotrópicas, es necesario tener cuidado de no perder credibilidad por exagerar los riesgos. Al parecer, pocos países vuelven a evaluar la exactitud de su clasificación posteriormente, cuando disponen de datos nuevos.

4. Procesos más rápidos..., pero supervisados

El tiempo que se tarda en poner una nueva sustancia bajo control depende del procedimiento que se siga, de la naturaleza de la legislación aplicada y del nivel de aprobación necesario. Por ejemplo, un procedimiento complejo para cambiar una ley parlamentaria que exige la aprobación del jefe del Estado llevará más tiempo que un procedimiento sencillo para cambiar un reglamento firmado por un ministro. Para superar los retrasos procesales, Alemania y los Países Bajos han establecido sistemas de emergencia que permiten someter una sustancia a control temporal durante un año con la aprobación de un ministro, en lugar de

la del Gobierno; si en el plazo de un año no se cumple el procedimiento de control permanente, se levanta la restricción. Otros países tienen sistemas acelerados para controlar las sustancias de forma permanente: acortan los períodos definidos de consulta durante el proceso legislativo. En Suecia hay una ley especial, la Ley de productos peligrosos para la salud, que permite la clasificación rápida de una sustancia, de modo que su venta o posesión se castiga con graves sanciones penales, mientras las autoridades deciden si se ajusta a la definición de «droga», en cuyo caso se incluye finalmente entre las sustancias controladas. La Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo exige un preaviso de tres meses para tomar medidas nacionales que limiten el comercio intracomunitario, pero este criterio puede no aplicarse a los casos graves para la salud o la seguridad públicas.

5. Consecuencias imprevistas de las medidas de control

El procedimiento de evaluación del riesgo de la Unión Europea considera las posibles consecuencias de las medidas de control, que pueden incluir la sustitución de la nueva sustancia controlada por otra no controlada cuyos efectos, en ocasiones, son más graves.

Por ejemplo, el control del GHB (ácido gamma-hidroxibutírico) puede haber conducido a un aumento del consumo de su precursor químico y metabólico, la gamma-butirolactona (GBL), tan peligrosa como el GHB. Después de la regulación de los hongos alucinógenos que contenían psilocina, algunos proveedores comenzaron a ofrecer el hongo *Amanita muscaria*, que entraña riesgos de toxicidad importantes. Cuando se controló la mefedrona en Europa, los minoristas por Internet empezaron a anunciar como sustituto la nafirona. No obstante, en lugar de esta, muchas muestras contenían una o más catinonas u otras sustancias controladas, sin relación química con la nafirona.

La vigilancia estrecha de las nuevas drogas puede resultar costosa, dado que requiere la identificación de un número creciente de sustancias nuevas y la investigación de los riesgos asociados y las respuestas correspondientes. Incluir las nuevas sustancias psicotrópicas en la legislación sobre drogas requiere también recursos para su cumplimiento. Los países que aplican este enfoque en todos los casos podrían correr el riesgo de sobrecargar su sistema nacional. Con esto en mente, las comisiones de evaluación científica del riesgo en los Países Bajos y el Reino Unido han desaconsejado el control penal del suministro de determinadas

sustancias (hongos alucinógenos y *khat*, respectivamente) y han propuesto, en su lugar, fomentar los programas de prevención.

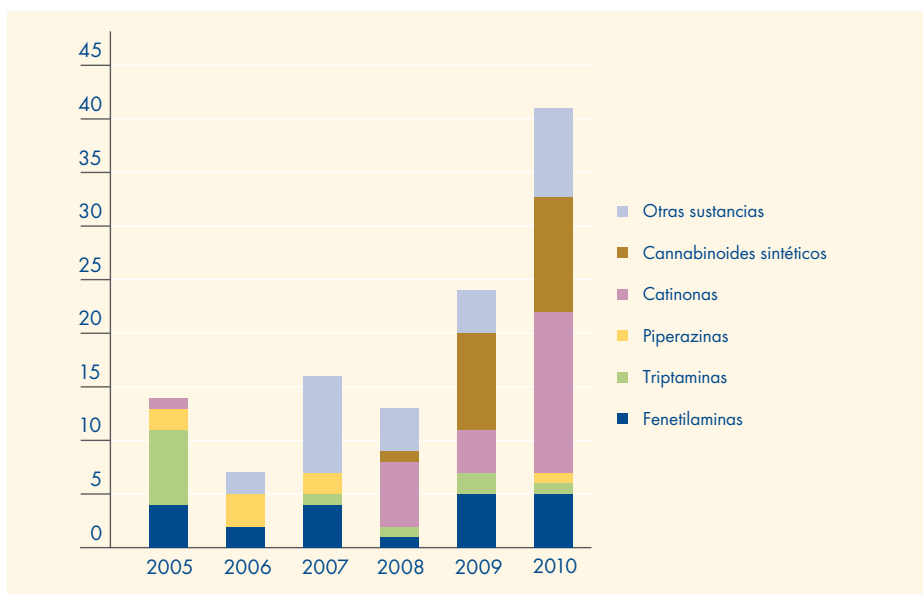
6. ¿Hay otras legislaciones que resulten eficaces?

Algunos países europeos han utilizado con éxito otras leyes para impedir la distribución pública de una nueva droga. Tales leyes se basan en definiciones armonizadas de la UE que deberían estar ya en vigor en todos los Estados miembros. Para confiscar productos «Spice» no etiquetados en la lengua nacional (Italia) y mefedrona etiquetada como sales de baño o alimento vegetal (Reino Unido), se invocaron normativas que exigen que los productos o alimentos a la venta lleven un etiquetado claro y exacto en relación con el uso para el que están previstos. Mediante la aplicación de la definición armonizada de la Unión Europea de un medicamento a una nueva sustancia psicotrópica, las agencias nacionales del medicamento pueden prohibir su importación, comercialización o distribución no autorizadas. En 2009, Austria clasificó los productos «Spice» con arreglo a la legislación de medicamentos no penalizados, medida que ha demostrado su eficacia para detener la comercialización y distribución abiertas de esta sustancia en el país y que, además, ha evitado la penalización a los consumidores. La prohibición de las importaciones en Austria («Spice») y el Reino Unido (mefedrona) ayudaron a evitar la distribución abierta.

El acceso de los jóvenes a las nuevas sustancias puede reducirse mediante la aplicación de restricciones como el límite de edad del comprador o la exigencia de licencia al establecimiento de venta. Tales restricciones pueden ser similares a las que regulan la venta de alcohol y tabaco, pero hay otros ejemplos, como los *coffee shops* («cafés») de los Países Bajos y la venta de productos que contienen butano y disolventes en el Reino Unido.

Todos estos enfoques siguen las recomendaciones recientes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en el sentido de que debe hacerse hincapié en la aplicación de las leyes para proteger la salud y concentrarse en los proveedores, más que penalizar a todos los consumidores.

Número de nuevas sustancias psicotrópicas notificadas a través del sistema europeo de alerta temprana con arreglo a la Decisión 2005/387/JAI del Consejo



N.B.: La Decisión 2005/387/JAI del Consejo entró en vigor el 21 de mayo de 2005.

Fuente: Sistema europeo de alerta temprana.

Drogas en el punto de mira es una serie de informes publicados por el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), con sede en Lisboa. Estos informes se publican tres veces al año en las 23 lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en noruego y turco. La lengua original es el inglés. Se permite la reproducción de cualquiera de los textos, siempre y cuando se mencione la fuente.

Si desea suscribirse gratuitamente, póngase en contacto con nosotros por correo electrónico: publications@emcdda.europa.eu

Cais do Sodré, 1249-289 Lisboa, Portugal
Tel. +351 211210200 • Fax +351 218131711
info@emcdda.europa.eu • www.emcdda.europa.eu

Conclusiones y consideraciones relacionadas con la política

1. La detección e identificación de las nuevas sustancias psicotrópicas cuando aparecen en el mercado son los primeros pasos para evaluar los riesgos y, en última instancia, controlar las drogas nuevas potencialmente peligrosas. La capacidad de lograr este objetivo es un elemento fundamental en los sistemas de alerta temprana.
2. Los sistemas de evaluación del riesgo pueden ofrecer datos para apoyar el proceso legislativo. Los resultados pueden enviar un mensaje creíble y preciso al público sobre el riesgo de los daños asociados a la sustancia en cuestión. La investigación especializada es fundamental para proporcionar una fuente sólida de datos para la evaluación del riesgo y para la justificación permanente de las medidas de control.
3. Lograr el equilibrio adecuado entre la rapidez de respuesta ante las nuevas sustancias, por un lado, y la disposición de suficientes pruebas científicas y la supervisión legislativa, por otro, es un objetivo importante de las políticas.
4. La legislación sobre drogas debería abordar las sustancias que plantean amenazas graves para la salud y la sociedad. Los programas de prevención pueden combinarse con otras medidas para desincentivar el consumo de sustancias no reguladas y no necesariamente seguras.
5. Es importante plantearse si con otras leyes ya en vigor, como las relativas a la protección del consumidor y a los medicamentos, se podría alcanzar el objetivo deseado; la velocidad de reacción puede ser más importante que la severidad. La prohibición de las importaciones podría reducir la presión a la que están sometidos los mecanismos locales responsables del cumplimiento.
6. La Comisión Europea, en cooperación con los países de la UE, el OEDT y Europol, está trabajando para que la nueva legislación aborde mejor la cuestión del control de las nuevas sustancias psicotrópicas en toda la Unión.

Fuentes principales

OEDT (2006): *Hallucinogenic mushrooms*, Thematic paper, Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, Lisboa (<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index31208EN.html>).

OEDT (2007): *Early-warning system on new psychoactive substances: operating guidelines*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

OEDT (2008): *GHB and its precursor GBL: an emerging trend case study*, Thematic paper, Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, Lisboa (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/ghb>).

OEDT (2009): *Legal responses to new psychoactive substances in Europe*, Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, Lisboa (<http://www.emcdda.europa.eu/publications/legal-reports/control-systems>).

OEDT (2010): *Risk assessment of new psychoactive substances: operating guidelines*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

OEDT (2011): *Report on the risk assessment of mephedrone in the framework of the Council Decision on new psychoactive substances*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Información en Internet

Perfiles de drogas del OEDT:

La BZP y otras piperacinas (BZP and other piperazines)

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/bzp>

Los cannabinoides sintéticos y el «Spice» (Synthetic cannabinoids and «Spice»)

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cannabinoids>

Las catinonas sintéticas (Synthetic cathinones)

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cathinones>

Los derivados sintéticos de la cocaína (Synthetic cocaine derivatives)

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/synthetic-cocaine-derivatives>

Decisión 2005/387/JAI del Consejo relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas sustancias psicotrópicas

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:127:0032:0037:ES:PDF>



Oficina de Publicaciones

EDITOR OFICIAL: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

© Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2011

DIRECTOR: Wolfgang Götz

AUTORES: Brendan Hughes, Ana Gallegos, Roumen Sedefov

EDITOR: Peter Fay

GRAFISMO: Dutton Merrifield Ltd, Reino Unido

Printed in Belgium