

# SISTEMA de ALERTA TEMPRANA

de nuevas sustancias psicoactivas y  
de fenómenos de drogas emergentes

## MANUAL DE IMPLEMENTACIÓN



Proyecto financiado  
por la Unión Europea

Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD II)



Observatorio Europeo de las  
Drogas y las Toxicomanías



OEA | CICAD



# SISTEMA de ALERTA TEMPRANA

de nuevas sustancias psicoactivas y  
de fenómenos de drogas emergentes

MANUAL DE IMPLEMENTACIÓN



**Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD II)**

**Publican:**

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)  
Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid - España

19 Rue de la Science  
1000 Bruselas - Bélgica

Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD)  
Plaza de España, nº 17  
28008 Madrid - España

**Editan:**

Entidad de Coordinación y Ejecución (ECE) COPOLAD. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)

Observatorio Interamericano de Drogas (OID). Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA)

**Maqueta:**

Ediciones Digitales 64

**Imprime:**

CYAN Proyectos Editoriales, S.A.  
Colombia, 63 – 28016 Madrid

**ISBN:**

978-84-09-19093-5

© COPOLAD, 2020

info@copolad.eu  
www.copolad.eu

Este manual ha sido realizado en el marco del Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en políticas sobre drogas (COPOLAD II); Componente 1: Fortalecimiento Institucional de los Observatorios Nacionales de Drogas; Actividad 1.3: Sistemas de Alerta Temprana.

**Países líderes:**

Grupo hispanoparlante: Colombia y Uruguay  
Grupo angloparlante: Trinidad y Tobago y República Checa  
Países europeos de referencia: Portugal y Polonia

**Grupo de expertos:**

Coordinación: Jessica Ramírez (Uruguay)  
Redacción: Jenny Fagua (Colombia)  
Katerina Grohmannova (República Checa)  
Héctor Suárez (Uruguay)  
Leticia Keuroglan (Uruguay)  
Revisión: Ana Gallegos (EMCDDA)  
Marya Hynes (OID/CICAD/OEA)  
Viktor Mravčík (República Checa)  
Graciela Ahumada (Coordinadora del Componente 1 de COPOLAD II)



### **Cláusulas *ad cautelam*, aclaración y exoneración**

Las opiniones o posiciones expresadas en este documento son exclusiva responsabilidad de los autores, y en caso alguno debe considerarse que necesariamente reflejen los puntos de vista o posicionamientos de la ECE-FIIAPP como institución que gestiona el Consorcio de COPOLAD, ni de la Comisión Europea.

Considerando que el respeto y la promoción de la igualdad de género forman parte de los valores de COPOLAD, el uso indistinto de sustantivos –en género masculino o femenino– carece de intención discriminatoria alguna, es decir, tiene en todos los casos una intención inclusiva.

Considerando que el respeto al medioambiente es uno de los valores marco de COPOLAD, el Consorcio se ha comprometido a organizar sus actividades teniendo en cuenta su impacto sobre el medio ambiente, y en particular las emisiones de CO<sub>2</sub>. Por ello, para la ejecución del Programa, en la medida de lo posible, se han privilegiado las técnicas de comunicación y coordinación virtual, y se recomienda la utilización de material reciclable.



# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>Siglas utilizadas</b> .....	<b>9</b>
<b>Glosario de términos</b> .....	<b>11</b>
<b>Presentación</b> .....	<b>13</b>
<b>1. ASPECTOS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA</b> .....	<b>17</b>
1.1. Definición, misión y objetivos .....	17
1.2. Principios básicos .....	23
1.3. Mejores prácticas .....	24
1.4. Carácter sensible de la información que circula en el sistema ..	27
1.5. Cobertura/Alcance .....	28
1.6. Administración y filiación institucional .....	28
<b>2. CREACIÓN DE UN SAT</b> .....	<b>33</b>
2.1. Primer paso. Planear el proceso de implementación .....	34
2.2. Segundo paso. Análisis de las condiciones políticas y legales ..	38
2.3. Tercer paso. Mapa de información: identificación de fuentes de datos y posibles miembros .....	42
2.4. Cuarto paso. Definir la estructura funcional del SAT .....	58
2.5. Quinto paso. Poner en marcha el SAT .....	71
2.6. Ejercicio piloto para validar el funcionamiento del SAT .....	75

<b>3. GESTIÓN Y MANTENIMIENTO DEL SAT</b> .....	<b>79</b>
3.1. Tareas prioritarias de la coordinación del SAT .....	80
3.2. Otras tareas en la coordinación del SAT .....	82
3.3. Flujo de información: detección y evaluación de riesgos .....	85
3.4. Instrumentos para la recopilación y el intercambio de datos ..	94
3.5. Diseminación de la información del SAT .....	100
3.6. Productos del SAT .....	101
3.7. Destinatarios/beneficiarios de los productos del SAT .....	111
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>115</b>

## **ANEXOS**

Anexo 1. Hoja de ruta para la planeación del SAT .....	121
Anexo 2. Plan de acción .....	123
Anexo 3. Análisis del marco legal .....	125
Anexo 4. Formulario de caracterización de laboratorios forenses que participan en el SAT .....	127
Anexo 5. Formulario de reporte sobre identificación de NSP o fenómenos de drogas emergentes .....	131
Anexo 6. Formulario de reporte de eventos adversos para la salud .....	135
Anexo 7. Diagrama de flujo y responsable .....	139
Anexo 8. Información esencial sobre NSP y el fenómeno de drogas emergentes .....	141
Anexo 9. Descripción de los SAT en el ámbito internacional .....	149

## SIGLAS UTILIZADAS

CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CESAR	Center for Substance Abuse Research <i>Centro de Investigación sobre Abuso de Sustancias</i>
CICAD/OEA	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos
CLEN	Customs Laboratory European Network <i>Red de Laboratorios de Aduanas Europeos</i>
COPOLAD	Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas
DGPNSD	Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (de España)
EDND	European Database on New Drugs <i>Base de Datos Europea sobre Nuevas Drogas</i>
EMA	European Medicines Agency <i>Agencia Europea de Medicamentos</i>
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction <i>Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías</i>
ENFSI	European Network of Forensic Science Institutes <i>Red Europea de Institutos de Ciencias Forenses</i>
EU EWS	European Union Early Warning System <i>Sistema de Alerta Temprana de la Unión Europea</i>
EUROPOL	European Union Agency for Law Enforcement Cooperation <i>Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial</i>

EWA	UNODC Early Warning Advisory (EWA) on New Psychoactive Substances (NPS) <i>Sistema de Alerta Temprana de UNODC sobre Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP)</i>
EWS	Early Warning System <i>Sistema de Alerta Temprana</i>
ICE	International Collaborative Exercises <i>Ejercicio Internacional de Colaboración</i>
INDEWS	National Early Warning System <i>Sistema de Alerta Temprana Nacional</i>
IQAP	International Quality Assurance Programme <i>Programa Internacional de Aseguramiento de la Calidad</i>
NIDA	National Institute on Drug Abuse <i>Instituto Nacional sobre Abuso de Drogas</i>
NSP	Nueva Sustancia Psicoactiva
OEDA	Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones
OFDT	Observatorio Francés de Drogas y Toxicomanías
OID	Observatorio Interamericano sobre Drogas
OND	Observatorio Nacional de Drogas
REITOX	Réseau Européen d'Information sur les Drogues et les Toxicomanies <i>Red Europea de Información sobre Drogas y Toxicomanías</i>
SAPR	Sistema de Alerta Precoz y Respuesta Rápida
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SMART	Synthetics Monitoring: Analyses, Reporting and Trends Programme <i>Programa Drogas Sintéticas: Análisis, Informes y Tendencias</i>
SWGDRUG	Scientific Working Group for the Analysis of Seized Drugs <i>Grupo de Trabajo Científico para el Análisis de Drogas</i>
UE	Unión Europea
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session <i>Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas</i>
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime <i>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito</i>

# GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Amenaza:** evento o fenómeno asociado al uso de sustancias psicoactivas que puede implicar daños para la población.

**Alerta:** información resumida y estructurada sobre una amenaza en el campo de la salud pública asociada a NSP o al fenómeno de drogas emergentes, preparada y enviada por el SAT a destinatarios específicos para evitar impactos negativos en la salud pública.

**Fenómeno de drogas emergentes:** eventos vinculados a sustancias ya conocidas en un país pero que de alguna forma muestran un patrón disruptivo con las modalidades de consumo habituales o cambios en la composición química habitual, debido, por ejemplo, a nuevos adulterantes y/o diluyentes detectados, o modificaciones en los comportamientos o contextos de consumo, que potencialmente podrían conducir a nuevos riesgos para la salud pública<sup>1</sup>.

**Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP):** grupo de sustancias psicoactivas, en su mayoría de origen sintético, pero que también podrían ser productos de origen vegetal, productos médicos o veterinarios, que no se encuentran en las listas de sustancias controladas según las convenciones internacionales de Naciones Uni-

---

1. En el Anexo 8 se incluye amplia información sobre drogas emergentes.

das y que pueden constituir una amenaza para la salud pública. Pueden ser nuevas invenciones o sustancias sintetizadas mucho tiempo atrás que emulan o incluso superan los efectos de las sustancias ya controladas. Comúnmente se comercializan como “legal highs”, productos químicos de investigación, complementos alimenticios o medicinales<sup>2</sup>.

**Sistema de Alerta Temprana:** red multidisciplinaria conformada de forma interinstitucional por actores clave que genera e intercambia información con la finalidad de: a) identificar precozmente eventos que supongan una amenaza para la salud pública en el ámbito de NSP o fenómeno de drogas emergentes, b) evaluar los riesgos relacionados con sus usos y c) emitir alertas tempranas para el diseño de respuestas efectivas.

---

2. En el Anexo 8 se incluye amplia información sobre nuevas sustancias psicoactivas.

# PRESENTACIÓN

Este manual se realiza en el marco del Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en políticas sobre drogas (COPOLAD II), específicamente en el Componente I: Fortalecimiento Institucional de los Observatorios Nacionales de Drogas (OND), Actividad 1.3: “Promover y facilitar el establecimiento de Sistemas de Alertas Tempranas (SAT) en los países interesados de la CELAC”.

La actividad se enmarca en el objetivo de promover y fortalecer los acuerdos de intercambio de información entre las Agencias Nacionales de Drogas, los Observatorios Nacionales de Drogas y otras instituciones clave de los países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con el propósito de facilitar el flujo de información para afrontar de forma eficaz las nuevas amenazas vinculadas al fenómeno de las drogas. En este marco, el objetivo es fortalecer el desarrollo de los SAT en funcionamiento, así como promover y apoyar la implementación de estos sistemas en aquellos países que lo soliciten.

En virtud de que son muy pocos los países de la CELAC que han implementado un SAT, la propuesta metodológica incluida en el presente manual está orientada especialmente al aporte de **funda-**

**mentos y bases para la implementación de un SAT** y su gestión como herramienta de base que complementa y agregue valor a la información existente en los OND. A la vez, responde a necesidades inmediatas de contar con evidencia en “tiempo real” sobre los elementos más dinámicos del **fenómeno de las drogas** buscando mejorar la capacidad de respuesta y de intervención que tienen las instituciones y actores clave en un contexto donde la complejidad y el dinamismo interpelan día a día a los profesionales involucrados en dicha temática.

Un aspecto clave que postula este manual es que la coordinación del SAT es tarea de los Observatorios Nacionales de Drogas, aun en el marco de la heterogeneidad que presentan en la región en lo que respecta a su tamaño, estructura y enfoque. En este punto es necesario considerar, por un lado, tal como lo plantea la CICAD/OEA, que no existe un único problema de drogas en el Hemisferio, sino varios, en la región y en el interior de cada país, y por otro lado, que los países de América Latina y el Caribe tienen contextos políticos, legales y administrativos diversos, lo que en parte explica la heterogeneidad de sus OND. De esta forma, la puesta en marcha de un SAT coordinado por el OND, estará de alguna manera condicionado por los aspectos específicos de éste.

Es importante dejar claro que un SAT no es una red de información sobre drogas, aunque tengan aspectos en común y requiera de su estructura para conformarse. Una red de información supone la interconexión entre personas, agencias u organizaciones interesadas y que contribuyen a la generación, análisis y difusión de información sobre drogas, para el monitoreo de la situación y la elaboración de evidencia científica. En cambio, el SAT, tal como se define en este manual, es “una red multidisciplinaria conformada de forma interinstitucional y por actores clave que genera e intercambia información **con la finalidad de:** a) identificar precozmente eventos que

pueden suponer una amenaza para la salud pública en el ámbito de NSP o fenómeno de drogas emergentes, b) evaluar los riesgos relacionados con sus usos y c) emitir alertas rápidas para el diseño de respuestas efectivas.”

El presente manual toma como referencia el documento *Creación de un observatorio nacional de drogas: un manual conjunto*, publicado por el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA) con la colaboración de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD/OEA), dado que muchos de los consejos proporcionados en éste<sup>1</sup> se pueden aplicar a la creación de un SAT. Asimismo, toma como referencia en algunos aspectos, el manual de implementación del sistema de alerta temprana de la Unión Europea (EMCDDA-Europol, 2007). Este manual establece el alcance, los elementos y las principales herramientas de reporte. Finalmente, incluye aspectos destacables del manual *Emerging Drug Phenomena. A European Manual on the Early Information Function for Emerging Drug Phenomena* coordinado por el Observatorio Francés de Drogas y Toxicomanías (OFDT, 2003).

Por lo tanto, el propósito de este manual es ofrecer un modelo genérico de SAT que cada país podrá adaptar a su contexto y a sus necesidades puntuales. También se espera que los SAT se conviertan en un instrumento útil, confiable, eficaz y eficiente para los actores implicados en la definición de políticas sobre drogas y para todos los actores involucrados en el sistema. En este documento se brinda la descripción de los componentes del SAT y de sus funciones, así como una guía para su implementación o fortalecimiento según corresponda. Se presenta, en definitiva, como un modelo para armarlo, flexible y sin pretensión de ser único.

---

1. [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/581/EMCDDA-NDO-handbook-es\\_237119.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/581/EMCDDA-NDO-handbook-es_237119.pdf)

El manual cuenta con tres capítulos, referencias bibliográficas y nueve anexos. En el primer capítulo se incluye la definición del SAT y de sus objetivos y la descripción de sus funciones, características, requisitos, mecanismos de funcionamiento y otros aspectos fundamentales. En el segundo capítulo se describen los pasos para una adecuada implementación del SAT en aquellos países que aún no cuentan con el sistema, considerando las diferentes situaciones que puedan existir en ellos. Las preguntas clave para la puesta en marcha y la identificación de actores conforman el núcleo central de este capítulo. Finalmente, en el capítulo tres, donde se presentan las recomendaciones para la gestión del SAT, se incluye la descripción de los principales datos que debe manejar el SAT, los instrumentos para la recolección y gestión de datos, el flujo de la información, la plataforma para el intercambio de información y herramientas para la comunicación interna y de las alertas.

Acompañan al manual, nueve anexos que contienen propuestas con instrumentos (planillas, hojas de registro y comunicación, etc.) para la implementación y para mantener en funcionamiento el SAT —que son referenciados en los capítulos correspondientes—; documentos sobre la situación actual de las NSP en el mundo y una breve descripción de los SAT en funcionamiento.

# ASPECTOS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA

## 1.1. Definición, misión y objetivos

Este manual enfoca la **misión** de un Sistema de Alerta Temprana (SAT) desde el punto de vista del cuidado de la salud pública y la búsqueda del más alto nivel de bienestar en la sociedad.

### MISIÓN

Cuidado de la salud pública y búsqueda del más alto nivel de bienestar en la sociedad.

### META

Alertar rápidamente sobre los cambios en el fenómeno de las drogas para minimizar los riesgos asociados a éstos.

### OBJETIVO GENERAL

Mantener la vigilancia activa en el ámbito epidemiológico, sanitario, de seguridad, entre otros, sobre las NSP y sobre el fenómeno de drogas emergentes, aportando evidencia para el diseño de políticas del área de reducción de la demanda y control de la oferta de drogas.

En tanto tiene como **meta** alertar rápidamente sobre los cambios adversos en el fenómeno de las drogas para minimizar los riesgos asociados a éstos.

El **objetivo general** de los Sistemas de Alerta Temprana es mantener la vigilancia activa en el ámbito epidemiológico, sanitario, de seguridad, entre otros, sobre las NSP y sobre el fenómeno de drogas emergentes, aportando evidencia para el diseño de políticas del área de reducción de la demanda y control de la oferta de drogas.

Entre los objetivos específicos sugeridos para un SAT de drogas se destacan:

- Proporcionar información rápida y precisa sobre la situación y las tendencias relacionadas con NSP y el fenómeno de drogas emergentes en el mercado de las drogas.
- Monitorear sistemáticamente la disponibilidad, el consumo de NSP y el fenómeno de drogas emergentes (por ejemplo: nuevos patrones de consumo, eventos inéditos o poco comunes vinculados al consumo de drogas, cantidades significativas incautadas, efectos adversos relacionados con drogas o sus adulterantes, etc.).
- Caracterizar químicamente<sup>1</sup> (cualitativa y cuantitativamente, incluyendo la identificación de principales adulterantes y diluyentes), las NSP y otras sustancias “tradicionales” o ya conocidas en el mercado para las cuales se puede sospechar un cambio en la composición que conlleve riesgos para la salud.

---

1. Con el fin de facilitar la lectura a lo largo del documento se utilizará la expresión “caracterización química” en lugar de “caracterización química cualitativa y cuantitativa incluyendo la identificación de principales adulterantes y diluyentes”.

- Evaluar rápida y exhaustivamente los riesgos e impactos asociados con el uso de NSP o del fenómeno de drogas emergentes sobre la salud de los usuarios (información farmacológica, clínica y toxicológica).
- Difundir información sobre NSP y el fenómeno de drogas emergentes entre los profesionales y eventualmente entre la población en riesgo.
- Informar, dependiendo del mandato del SAT de cada país, a los decisores políticos del ámbito de drogas sobre NSP y el fenómeno de drogas emergentes.

### **Resultados y aportes que se esperan del SAT:**

- Conocimiento exhaustivo sobre NSP y sobre el fenómeno de drogas emergentes en el país.
- Mayor control sobre los eventos adversos asociados a NSP y al fenómeno de drogas emergentes.
- Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Información de drogas de los países.
- Contribución a la vigilancia epidemiológica realizada desde los OND.
- Fortalecimiento de las políticas de drogas, para la mayor eficacia y rapidez de las acciones, producción de información relevante e intervenciones oportunas en las áreas de control de la oferta y reducción de la demanda.
- Mejoramiento del control de NSP a través de herramientas legales.

Operativamente, el SAT es una red institucional y de actores clave, que se vinculan directa o indirectamente al tema de drogas y que están coordinados preferentemente por un OND con una finalidad

específica. Se entiende por red institucional la colaboración e interacción entre instituciones y actores clave diferentes, en donde cada uno aporta, según sus funciones y experticias, al fenómeno en estudio y observación, pero **conducidos por la finalidad específica que define al SAT**. El hecho de constituir una red hará posible, no sólo el intercambio de información, sino también establecer y construir proyectos y acciones conjuntas. Ejemplo de ello es la contribución que se hace a los organismos de control, fiscalización y regulación, con información sobre la identificación de NSP, incluyendo su perfil toxicológico y los adulterantes presentes que, a veces, son más peligrosos que la sustancia principal. De este modo, la identificación de una nueva sustancia, adulterante o precursor químico puede poner en funcionamiento los mecanismos de control y regulación valiéndose para ello de diversos recursos legislativos y normativos que —variando de país en país— tienen como objetivo la reducción de la producción y el tráfico de las sustancias.

### Dimensiones de análisis del SAT



Para que un SAT logre captar los distintos aspectos del fenómeno de NSP y de drogas emergentes debe incluir las siguientes dimensiones de análisis:

- Caracterización química de sustancias en muestras incautadas y/o muestras recolectadas a usuarios o de compras en internet.
- Análisis de casos clínicos y de muestras biológicas asociados a efectos adversos tales como muertes e intoxicaciones, resultados de autopsias, etc.

A partir de estos aspectos, y tomando como ejemplo la definición del “Sistema de Alerta Precoz y Respuesta” (SAPR) para la notifi-

cación de alertas relacionadas con amenazas transfronterizas graves para la salud<sup>2</sup> ha sido establecida la siguiente definición operativa de SAT de drogas:

### Definición operativa

Un Sistema de Alerta Temprana (SAT) es una red multidisciplinaria conformada de forma interinstitucional y por actores clave que genera e intercambia información con la finalidad de: a) identificar precozmente eventos que pueden suponer una amenaza para la salud pública en el ámbito de NSP o fenómeno de drogas emergentes, b) evaluar los riesgos relacionados con sus usos y c) emitir alertas rápidas para el diseño de respuestas efectivas.



De acuerdo a la misión del SAT y el objetivo general propuesto, constituyen sus funciones principales:

- Generar un ámbito de intercambio de información entre los actores del sistema y garantizar el flujo constante de información (consensuando formas de relevamiento) sobre NSP y sobre el fenómeno de drogas emergentes, proveniente de una amplia variedad de fuentes e instituciones.
- Establecer un sistema sensible y ágil ante la novedad (evento novedoso), buscando la generación y el rápido intercambio y diseminación de información, que habilite la construcción de

---

2. A nivel de la Unión Europea se establece que la emisión de alertas permite a la Comisión Europea y a las autoridades nacionales mantenerse en comunicación permanente con el objetivo de alertar, evaluar los riesgos para la salud pública y determinar las medidas que pueden ser necesarias para protegerla (Decisión No. 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal>)

respuestas e intervenciones oportunas ante posibles amenazas para la salud pública.

- Sistematizar la recolección de datos y validar la información recopilada en el sistema sobre NSP y el fenómeno de drogas emergentes.
- Diseminar alertas, tanto a la red como a otros actores relevantes y/o hacerlas públicas (después de una cuidadosa consideración de posibles impactos negativos no deseados), como el principal resultado del SAT para minimizar los riesgos asociados con el uso de NPS y de otras drogas.
- Monitorear a mediano y a largo plazo los fenómenos reportados al sistema para determinar su desarrollo o tendencia a lo largo del tiempo.
- Producir informes y otros documentos elaborados de acuerdo a los destinatarios a los cuales se pretende comunicar sobre los diferentes eventos y aspectos relevantes.

Otras funciones sugeridas:

- Apoyar los mecanismos internacionales de recolección de datos sobre NSP y drogas en general liderados por organismos y programas como la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), CICAD/OEA, COPOLAD, EMCDDA, etc. mediante la comunicación de las alertas nacionales u otra información que se considere relevante, favoreciendo de este modo la comprensión nacional, regional, internacional y global del fenómeno.
- Promover y apoyar proyectos de investigación que aporten conocimiento e información al SAT sobre la temática en cuestión para fortalecer la evidencia científica.
- Promover conferencias y encuentros científicos y profesionales sobre la temática de NSP y del fenómeno de drogas emergentes

para generar una base para el intercambio conceptual y de información empírica que garantice una comprensión conjunta de la situación.

- Propiciar la capacitación de los integrantes de la red en sus respectivas áreas de conocimiento y acción, poniendo a disposición información oportuna y veraz sobre eventos vinculados al fenómeno de drogas emergentes a nivel nacional e internacional.

### 1.2. Principios básicos

- **Existencia de una red multidisciplinaria de actores e instituciones** que representan importantes fuentes de información sobre el fenómeno de las drogas y que, en su conjunto, garantizan la provisión de información desde diferentes perspectivas.
- **Adaptación adecuada y precisa del sistema a las necesidades y situaciones nacionales** y locales en el campo del fenómeno de drogas emergentes.
- **Proactividad y reactividad de la red** para mantener el sistema en funcionamiento permanente, para lo cual una de las tareas esenciales es garantizar el adecuado involucramiento de los miembros del SAT para mantener constantes los niveles de participación, ya que un sistema que presenta bajos niveles de actividad corre el peligro de caer en estancamiento y fracasar.
- **Intercambio y utilidad de la información** entre los miembros y la coordinación del SAT como uno de los ejes centrales. El SAT debe ser visto como una herramienta útil para todos los que participan en él.
- **Respeto al mandato y competencias de las instituciones** participantes en la red.

- **Relevancia de la información** que circula en el sistema de acuerdo a los objetivos que éste se ha trazado. El manejo de información poco relevante o discordante con los objetivos del SAT puede contribuir a la confusión y a su mal funcionamiento.
- **Sustento en la evidencia científica**, especialmente enfocada a la caracterización química y a la descripción de daños relacionados con el uso de sustancias específicas, así como a aquéllas provenientes de otras áreas del conocimiento (epidemiología, ciencias sociales, biología, estudios preclínicos, etc.).
- Sometimiento de la información circulante en el SAT a **procesos de validación y de control de calidad** que garanticen la elaboración de productos comunicacionales fiables y sustentados en la evidencia.
- **Protección y tratamiento responsable de la información** que circula en el sistema, que por definición es sensible.
- **Disponibilidad y adecuación de los recursos humanos**, infraestructura, etc. que garanticen el funcionamiento adecuado del sistema.
- **Buenas prácticas sustentadas en la ética, el respeto de los derechos humanos, la confidencialidad y la transparencia profesional** tanto en el intercambio de la información como en su difusión entre los actores de la red y hacia el exterior.

### 1.3. Mejores prácticas

- **Existencia de un marco legal** que respalde el establecimiento y funcionamiento del SAT. En muchas ocasiones una normativa puede constituir una herramienta para salvaguardar el (buen) cumplimiento de determinados procedimientos, mecanismos o acciones.

Para el caso del SAT, se ha observado en otros países y regiones la existencia de marcos legales que establecen su existencia, su funcionamiento, alcances, gestión, integración institucional, entre otros. La existencia de estos marcos legales tiene un impacto positivo directo sobre los sistemas, ya que garantizan su funcionalidad y permanencia en el tiempo, y, además, proporcionan a la coordinación del sistema el poder de coerción sobre determinados niveles o actividades.

- **Existencia de protocolos y procedimientos estándar.** Por protocolos se entienden todos aquellos documentos que reúnen los criterios o reglas sobre los cuales se deben erigir determinadas acciones, productos o procesos. En los casos de los SAT, pueden contar con la existencia de protocolos que versen, por ejemplo, sobre las formas en las que el flujo de la información debe realizarse o sobre los mecanismos establecidos para el tratamiento, validación y/o difusión de la información que circula en el sistema. También pueden existir protocolos que den cuenta de los procedimientos para incorporar participantes en el sistema (si es que ya no están previamente establecidos en los marcos normativos).

Mediante la existencia de estas herramientas se busca estandarizar y sistematizar las respuestas o acciones a seguir al interior del sistema, estableciendo mecanismos claros para la coordinación del mismo y entre sus participantes. La disponibilidad de protocolos puede favorecer el buen funcionamiento del sistema haciéndolo más eficiente. Por ejemplo, en el manual conjunto de la EMCDDA y de Europol (EMCDDA-Europol, 2007) se proporcionan las pautas de implementación del EU EWS, flujos de información y herramientas específicas para el intercambio de información sobre NSP en la Unión Europea. Algunas de las herramientas que se verán más adelante en el presente manual son adaptaciones de ellas.



## Un caso ejemplar

El Sistema de Alerta Temprana de la Unión Europea (EU EWS) fue creado en 1997 por el EMCDDA y Europol en colaboración con los Estados Miembros de la Unión Europea (UE), en el marco de la Acción Conjunta de 16 de junio de 1997 relativa al intercambio de información, la evaluación de riesgos y el control de las nuevas drogas de síntesis. Cada Estado Miembro de la UE articula su sistema nacional en función de su organización interna. Posteriormente, la Decisión 2005/387/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 10 de mayo de 2005, relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas sustancias psicotrópicas sustituyó a la Acción Conjunta de 16 de junio de 1997 relativa al intercambio de información, la evaluación de riesgos y el control de las nuevas drogas de síntesis. Recientemente, una nueva normativa de referencia acaba de ser adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea el 15 de noviembre de 2017 y publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 21 de noviembre de 2017. La nueva normativa consiste en el Reglamento (UE) 2017/2101 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2017 por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 1920/2006 en lo relativo al intercambio de información, al sistema de alerta rápida y al procedimiento de evaluación del riesgo de las nuevas sustancias psicotrópicas y la Directiva (UE) 2017/2103 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2017 por la que se modifica la Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo para incluir las nuevas sustancias psicotrópicas en la definición de droga y por la que se deroga la Decisión 2005/387/JAI.

- **Disponibilidad de recursos específicos para el SAT.** Como sucede en todos los ámbitos, las posibilidades de supervivencia o continuidad de los proyectos o iniciativas pueden ser cuestionados si no se dispone de recursos específicos para su funcionamiento. El SAT no es ajeno a ello, y **si bien puede funcionar sin recursos exclusivos, se pone en riesgo su eficacia y sostenibilidad.**

Por un lado, se requiere el acceso a recursos materiales (financieros y edilicios) que den soporte a las actividades (comunicación, intercambio de información, etc.) del SAT. Por otro lado, es fundamental contar con profesionales y técnicos que dispongan del tiempo y capacitación suficiente para desempeñarse en las tareas que incumben al SAT.

- **Retroalimentación del sistema.** El establecimiento de distintos mecanismos que permitan la retroalimentación del sistema habilita su evaluación metódica y garantiza su mejora a lo largo del tiempo (World Meteorological Organization, 2011).

### 1.4. Carácter sensible de la información que circula en el sistema

La información que circula en el SAT es, por definición, de carácter sensible y debe ser manejada internamente por las instituciones y/o actores clave que la vierten en el sistema. Además, algunos datos pueden requerir la triangulación con información proveniente de otras áreas para corroborarlos o complementarlos. En este sentido, el SAT debe procurar la máxima confidencialidad de la información que maneja, y esto supone que el acceso al sistema deberá estar administrado con criterios de seguridad, de manera que proporcione confianza a sus miembros. Los datos e información en circulación tienen como referencia a las instituciones y/o actores, y deberá acordarse con ellos el modo de difusión y cómo deben ser referenciados o citados, en estos casos.

## 1.5. Cobertura/Alcance

Si bien los SAT pueden tener alcance variable en términos de su cobertura territorial (local, nacional, regional, internacional), se destacan especialmente los sistemas de alcance nacional en tanto “su potencial para producir evidencia, la posibilidad de fortalecer la respuesta de los actores sanitarios y de influir en la consolidación de políticas públicas a este respecto” (COPOLAD II, 2017, p. 51).

Por tanto, **el presente manual tiene como objetivo aportar los fundamentos básicos para el establecimiento de Sistemas de Alerta Temprana a nivel nacional.**

## 1.6. Administración y filiación institucional

El SAT implica diversos niveles de actuación que incluyen la captación y organización sistemática de información, así como su procesamiento y análisis y, por último, la diseminación rápida de la misma cuando corresponda. Para funcionar con eficacia y eficiencia, la red del SAT debe ser interinstitucional e interdisciplinaria.

Las instituciones y actores clave que conforman la red son los miembros operativos del SAT. Son los responsables de proporcionar información pertinente y rápida sobre eventos definidos de acuerdo a los objetivos trazados para el sistema. A la vez, éstos serán beneficiarios de la información vertida por otras instituciones, permitiéndoles mantenerse actualizados en el tema.

Entre las instituciones y actores clave que deben formar parte del SAT están aquéllos vinculados al control de suministro de drogas, ya que gran parte de la información provendrá de las incautaciones de drogas. Asimismo, los laboratorios que realizan la caracteriza-

ción química de las drogas (cualquiera sea su filiación institucional, por ejemplo institutos forenses, universidades, organismos gubernamentales u otros) para la identificación de las sustancias sobre las cuales se informa en el sistema.

Por otro lado, los centros de salud y tratamiento, especialmente aquéllos del nivel primario de atención, también son importantes, tanto como por su proximidad a los usuarios de drogas y el potencial que reúnen en tanto son fuente de información (fundamentalmente en los aspectos clínicos y toxicológicos), así como por ser transmisores y generadores de conocimiento y buenas prácticas para el cuidado de la salud de los usuarios de drogas.

Considerando lo anterior, un SAT requiere de un rol de coordinación cuya función sea, por una parte, la convocatoria a las instituciones y/o actores para formar parte y promover su activa participación; y, por otra parte, ser responsable de la organización, validación y consolidación de la información que circula en el SAT, y añadir valor a la información inicial mediante un análisis que incorpore más variables cuando sea posible.

Quien asuma la coordinación del sistema deberá velar por el cumplimiento y salvaguarda de cada una de las funciones, la organización del sistema y, en particular, de los flujos de información que estarán administrados y pautados por este rol o figura. En este sentido, se entiende que **los Observatorios Nacionales de Drogas (OND) pueden constituirse en la figura articuladora de los SAT si atendemos a sus funciones y el *know how* que poseen en el análisis holístico del fenómeno.**

De acuerdo al manual de EMCDDA-CICAD/OEA, “un Observatorio Nacional de Drogas (OND) es una organización que proporciona a su país información fáctica, objetiva, fiable y comparable relativa a

las drogas, las toxicomanías y sus consecuencias. [...] Las tres funciones esenciales de un OND son: la obtención y el seguimiento de datos; el análisis y la interpretación de la información recabada; la elaboración de informes y la divulgación de los resultados” (EMCDDA-CICAD/OEA, 2010, p. 21).

Para ello, los OND necesitan formar parte de un sistema más amplio que implica:

- “Un mecanismo nacional de coordinación de actuaciones en materia de drogas, concertado y equilibrado, que supervisa el papel de los diversos actores encargados de aplicar una estrategia nacional sobre drogas.”
- “Una red nacional de información sobre drogas, que integra fuentes generales y especializadas de información y conocimientos técnicos avanzados, así como programas de vigilancia sistemática y estudios *ad hoc* sobre grupos definidos como objetivo.” (EMCDDA-CICAD/OEA, 2010, p. 22)

De esta manera es evidente que la tarea de los OND está íntimamente ligada a la articulación y cooperación con otras instituciones que le proporcionarán información relevante. El OND se encargará de reunir información y realizar el monitoreo de la misma, y procurar su permanente mejora de calidad en base a la colaboración técnica y revisión de la misma. También es tarea de un OND el análisis de la información, su interpretación y la producción de nuevo conocimiento. Y, por otro lado, llevará adelante estudios periódicos y otros adicionales o complementarios, y elaborará informes especiales.

Para procurar sus objetivos, los OND utilizan distintas herramientas metodológicas, muchas de ellas de referencia internacional, avaladas por expertos y organismos supranacionales. Entre estas herramientas se encuentran los estudios epidemiológicos por método

de encuesta a población general y a estudiantes de segundo ciclo de enseñanza. También se realizan encuestas a estudiantes universitarios u otras poblaciones específicas (pacientes en tratamiento, privados de libertad, etc.), estudios en puertas de emergencias o ventanas epidemiológicas, investigaciones con metodologías especiales como *Respondent Driving Sampling*, investigaciones sobre costos, caracterización química de las sustancias, áreas cultivadas, estudios de aguas residuales, modalidades de tráfico ilícito y delitos conexos, estudios de proyectos de desarrollo sostenible, investigaciones cualitativas, entre otros.

Teniendo en cuenta que los SAT constituyen una herramienta específica para el seguimiento del fenómeno de NSP y de drogas emergentes parece fundamental que la gestión del mismo recaiga sobre una entidad como lo son los OND, que reúnen la experticia necesaria en coordinación y cooperación con otras instituciones y expertos en el tema, recabando y analizando la información que ellos proporcionan. Además, dicha capacidad y experiencia en el tema les permite aportar valor agregado a los productos que se elaboren en el SAT.

La realización sistemática de los estudios prioritarios antes comentados, así como de otro tipo de estudios, también apoyaría la labor de los SAT, aportando a la red insumos fundamentales obtenidos mediante la investigación científica. Por otra parte, es fundamental para un OND contar con información de primera mano como la que proporciona un SAT porque contribuirá a enriquecer la comprensión del fenómeno de drogas.

Por lo tanto, y como se postula desde el Programa COPOLAD, los SAT constituyen una herramienta que incrementa el potencial de los OND y los fortalece en términos institucionales y de producción de conocimiento.

Todos estos motivos justifican que el SAT debe estar en el ámbito del OND, considerado en la planificación de los indicadores a monitorear y en la asignación específica del presupuesto.

Las diversas experiencias internacionales existentes hasta el momento muestran que la gestión o administración de los SAT puede recaer en distintos tipos de organismos. Sin embargo, y dado lo expuesto anteriormente, se sugiere que la gestión del SAT recaiga en el Observatorio Nacional de Drogas del país.

## CREACIÓN DE UN SAT

El presente capítulo tiene como propósito brindar orientaciones sobre cómo poner en funcionamiento un SAT y plantea un marco de referencia para su puesta en marcha a través de cinco momentos o pasos concretos que se describen a continuación, considerando que cada país desarrollará su propio modelo de sistema, de acuerdo con su contexto particular.

**Gráfica 1. Pasos para la implementación de un SAT**



Los pasos propuestos sugieren una ruta de acción; sin embargo, no es necesario recorrerlos de forma sucesiva, pero son momentos cruciales que deben ser realizados de acuerdo con las condiciones particulares.

## 2.1. Primer paso. Planear el proceso de implementación

Una condición fundamental para iniciar el proceso de planeación es definir la función, objetivos, conceptos y otros elementos centrales de un SAT, descritos en el capítulo anterior.

**Gráfica 2. Planeación del proceso de implementación de un SAT**



La planeación contiene el conjunto de actividades que deben seguirse para poner en funcionamiento el SAT y permite la definición de preguntas clave, tal como se presenta en la gráfica 2:

### qué, para qué, cómo, cuándo, quién y con quién

También es importante conocer el contexto de implementación del SAT, es decir, interiorizarse por las amenazas y las tendencias del fenómeno de NSP y de drogas emergentes en el país, en los países de la región y en el contexto internacional, como así también conocer los procedimientos de identificación de las NSP, cómo se divulga la información y qué actores han participado en estos procesos.

Partiendo del trabajo y la experiencia de los Observatorios se facilita la comprensión de los problemas de drogas en general y se conoce la arquitectura institucional vinculada a la temática con la cual el Observatorio ha interactuado.

El conocimiento inicial sobre las instituciones y actores es central para el diseño del SAT.

Hay que identificar en el equipo del OND quién o quiénes será o serán los/las expertos/as encargados/as de liderar el SAT. Otros recursos a considerar son tecnológicos (plataforma informática para administrar la información del SAT) y económicos (si está proyectado contratar personal con exclusividad o si sólo se requiere para reuniones, eventos, gestionar documentos, etc.).

Sin embargo, también es posible que, con los recursos humanos, tecnológicos y económicos existentes en los OND, sea posible y factible iniciar el proceso de implementación del SAT, que podrán fortalecerse una vez iniciado el proceso.

## ¿Qué hacer si el país no dispone de información prioritaria sobre NSP o sobre algún fenómeno de drogas emergentes?

**1. No abandonar la iniciativa de establecer un SAT ante la falta de información específica/prioritaria.** Si bien es imposible establecer un SAT sin información, la ausencia de los datos prioritarios no debe ser un impedimento para iniciar su establecimiento.

**2. Considerar y analizar la posibilidad de incorporar otros datos disponibles a nivel nacional que permitan poner en funcionamiento el SAT.** Probablemente existan en el país otros datos que aportan al conocimiento del fenómeno de NSP y de drogas emergentes que permitan iniciar el desarrollo del SAT.



De hecho, los primeros datos a considerar deben ser los provenientes del área de interdicción (control de la oferta). Otros datos a tener en cuenta son los que se pueden obtener de los propios usuarios de drogas. Estos últimos deberían ser una de las primeras fuentes de información dado que se encuentran fácilmente accesibles (por ejemplo: centros de tratamiento, foros de usuarios, etc.) aunque es necesario revisar consideraciones éticas, protección de datos, veracidad de las fuentes, entre otras.

**3. Tener en cuenta que la iniciativa del SAT y el encuentro interinstitucional que éste supone pueden ser condiciones propicias para promover la disponibilidad de información que hasta el momento quizá no se encuentre accesible.** El encuentro entre múltiples instituciones puede servir para sensibilizar en torno a la temática del fenómeno de NSP y drogas emergentes, y promover la cooperación y trabajo en conjunto para que la información no existente hasta el momento se comience a producir o sistematizar.

## Actividades sugeridas



Como parte de la planeación del proceso de implementación del SAT, prepare un documento que contenga los siguientes apartados:

### Justificación

¿Por qué es necesario un SAT? ¿Cuál es la situación actual de las NSP y del fenómeno de drogas emergentes en su país, en la región y a nivel internacional?

### Descripción del problema

¿Cómo se gestiona actualmente la información sobre NSP o sobre el fenómeno de drogas emergentes? ¿Cuáles son las dificultades que se enfrentan y cómo podría el SAT ayudar a superarlas?

### Justificación

Explicación o presentación del SAT, enfocando sus metas y objetivos, así como los resultados y productos esperados.

### Objetivo

¿Para qué servirá el SAT? ¿Qué contribución se espera del SAT en términos de salud pública, de control de drogas u otros?

### Descripción

Marco nacional de referencia, descripción de la información necesaria y ventajas a nivel nacional.

### Recursos involucrados

- Análisis de los recursos humanos, técnicos y financieros que se requieren.
- ¿Cuál será el equipo a cargo y/o quién o quiénes se encargarán de liderar el proceso de creación del SAT?

Se puede consultar en:

- ➔ Anexo 1. Hoja de Ruta
- ➔ Anexo 2. Plan de Acción



## 2.2. Segundo paso. Análisis de las condiciones políticas y legales

En el proceso de preparación de la implementación de un SAT, es necesario examinar múltiples aspectos y ejecutar acciones que permitan visualizar su puesta en funcionamiento. En especial, se sugiere revisar las condiciones políticas, legales, técnicas e institucionales, considerando también las fortalezas y debilidades institucionales.

### Condiciones políticas

Como toda iniciativa, la decisión de implementar un SAT debe contar con el aval político de las autoridades correspondientes, que se plasmarán en protocolos de actuación, acuerdos de trabajo entre las distintas instituciones, departamentos y/o ministerios involucrados. Si esta condición no se da, sería conveniente realizar las tareas de sensibilización e información de las instituciones políticas y de

los tomadores de decisiones sobre la amenaza de las NSP y el fenómeno de drogas emergentes, y del rol de un SAT frente a ellos.

### Condiciones legales

Existen directrices de organismos internacionales que señalan la necesidad de vigilar y monitorear las NSP a través de la creación de un SAT, dentro de otras acciones orientadas a mejorar la respuesta frente a los desafíos que implica la proliferación de estas sustancias. En efecto, la Comisión de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas ha adoptado varias resoluciones relacionadas con el problema de las NSP y con la necesidad de crear sistemas de vigilancia y monitoreo como son la Resolución 48/1 de 2005, la Resolución 56/4 de 2013 y la Resolución 58/11 de 2015. Por otra parte, dentro de las recomendaciones operacionales del documento de resultados de la Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 2016 (UNGASS) titulado *Nuestro compromiso conjunto para enfrentar efectivamente y contrarrestar el problema mundial de las drogas*, se incorporaron cuestiones relacionadas con las NSP dentro de los retos y amenazas crecientes y persistentes. Los países se comprometieron a fortalecer las medidas nacionales e internacionales para abordar el tema y también resaltaron la importancia de los Sistemas de Alerta Temprana para identificar las tendencias de las NSP.

Además del marco legal internacional, la creación y el funcionamiento de un SAT nacional deben estar en sintonía con el marco legal y normativo sobre drogas del país. Para ello, y como paso previo, será necesario realizar una recopilación y análisis de la normativa vigente a nivel nacional en relación al tema. Este marco legal de referencia puede ser el primer producto en el proceso de creación del SAT y servirá como insumo para el inicio del trabajo con las entidades que se vinculen como socias del mismo.

Como muestra, actividades tan importantes para un SAT como son la gestión de la recolección de muestras de sustancias —drogas—, su transporte, recepción en el laboratorio, realización de la caracterización química y comunicación de los resultados, deben estar consideradas de acuerdo a las competencias, facultades y funciones de las instituciones involucradas (las de salud y las de control de la oferta, principalmente), los laboratorios de análisis de drogas y los protocolos existentes en cada país.

Cuando se trata de información originada en los sectores de salud o forense relacionada con personas, como pueden ser los casos de urgencias toxicológicas, muertes, etc., es necesario definir qué información se puede registrar en el SAT y si tiene alguna restricción para su divulgación pública. Por ejemplo, pueden existir restricciones vinculadas a la normativa que protejan los datos personales.

En especial hay que considerar que cada país tiene sus propios marcos legales y procedimentales para el análisis de sustancias incautadas y debería indagarse si es posible el análisis de sustancias que no procedan de incautaciones. Puede darse el caso de que las organizaciones de la sociedad civil dispusieran de información o acceso a información sobre el uso de drogas que eventualmente podrían llevarse a los laboratorios forenses para ser analizadas. Por ello, para un buen funcionamiento del SAT, conviene compilar la documentación relacionada con todos estos mecanismos identificados y elaborar un documento que los ponga en relación, siendo ésta una información que será de relevancia para el SAT.

En resumen, es necesario revisar las leyes o normas (de toda naturaleza) sobre drogas, así como las funciones, competencias, procedimientos y protocolos de las autoridades y de los laboratorios forenses y/o de análisis de drogas de cada país. En muchos casos, las leyes sobre drogas pueden delinear los límites de operación del SAT.



### Preguntas orientadoras

- ¿Las instituciones que tienen información relacionada con las NSP o el fenómeno de drogas emergentes (incautaciones, caracterización química, eventos de salud tales como intoxicaciones, sobredosis y fallecimientos), la pueden compartir en el SAT?
- ¿Cuáles son los pasos y procedimientos legales mediante los cuales las sustancias incautadas son analizadas para su caracterización química?
- ¿Los laboratorios pueden entregar los resultados de la caracterización química de sustancias al SAT?
- ¿Los laboratorios pueden analizar sustancias que no provengan de incautaciones, por petición del SAT? En ese caso, ¿qué institución puede trasladar la sustancia del lugar donde se encuentra al laboratorio?
- ¿Cuál será el mecanismo necesario para formalizar la creación del SAT?

### Actividades sugeridas



Diligenciar el formato del Anexo 3 identificando qué ley o norma está relacionada con la actividad, precisando si hay algún impedimento y cómo podría solucionarse.

El análisis de los aspectos legales, tal como se está describiendo, también puede indicar si es necesario expedir una norma para la creación del SAT o definir qué tipo de documentos se requiere para avalar o formalizar la operación del sistema. Resulta de especial relevancia que los SAT accedan a un estatus formal a través del mecanismo que cada país considere adecuado. Esto implica, en esta instancia, definir las funciones del sistema, competencia, actores involucrados, entre los demás aspectos clave, que, en último término, es el reconocimiento legal de su existencia y funcionamiento.

### **2.3. Tercer paso. Mapa de información: identificación de fuentes de datos y posibles miembros**

El SAT es una red de intercambio de información que incorpora instituciones y actores vinculados al control de la oferta y la reducción de la demanda de cada país o que puedan tener alguna competencia relacionada, con las finalidades específicas. Por lo tanto, la identificación de instituciones y actores es un paso necesario para su implementación.

En este apartado, se propone realizar un mapa de información, esto es, un documento identificando las fuentes y los posibles miembros, listando inicialmente la información que se requiere, instituciones, áreas y contactos relevantes.

Entre los actores, hay que considerar los laboratorios forenses encargados de realizar la identificación o la caracterización química de las sustancias incautadas en cada país, ya que son la fuente clave para identificar NSP o drogas emergentes. De igual forma, las instituciones que prestan servicios de salud o tienen información sobre eventos adversos asociados a consumo de sustancias, pueden ser fuente importante para detectar la presencia de NSP o dro-

gas emergentes, especialmente cuando se logra identificar la sustancia causante a través del análisis de muestras biológicas.

El manual de EMCDDA-CICAD/OEA propone las siguientes sugerencias para la creación de un mapa de información:

- 1) Identificar a los principales interlocutores, 2) Comunicarles sus objetivos, 3) Organizar una reunión para recabar información.
- Enviar un documento explicativo, de manera que sus personas de contacto puedan concertar reuniones con posibles fuentes de información y con expertos.
- Concertar reuniones conjuntas con varios expertos e instituciones representativas: esto le ayudará a recabar más información y propiciará que las personas se conozcan.
- Si las reuniones presenciales no son posibles (tamaño del país, restricciones presupuestarias), utilizar videoconferencias u otro evento (por ejemplo, una conferencia) a la que asistan los expertos o directivos de las instituciones a los que se desea conocer.
- Enviar a sus personas de contacto los asuntos primordiales tratados en la reunión, para que faciliten su información de referencia y analicen lo acontecido.
- Enviarles la versión definitiva del mapa de información.
- Mantenerles informados acerca del seguimiento y los resultados. (EMCDDA-CICAD/OEA, 2010, p. 46).

Una vez obtenido el mapeo previo, se deberá convocar a las instituciones identificadas con el objetivo de que efectivamente comiencen a formar parte del SAT. Conviene contactar con las instituciones a través de visitas a cada una o convocar a una reunión con todos los actores. Se sugiere que, previamente, se remita información sobre el objetivo que se pretende, para que los actores puedan estar preparados.

## Datos prioritarios para el SAT

**1 Reportes de incautaciones de sustancias psicoactivas.** Datos sobre fecha y lugar de incautación, droga incautada, presentación, cantidad, método de ocultamiento, origen/procedencia, destino, ruta, imágenes de la droga incautada.

**2 Caracterización química de las sustancias** (NSP y otras sustancias psicoactivas). Análisis realizados en laboratorios con tecnología adecuada y profesionales capacitados para determinar la composición de la sustancia (y las concentraciones en los casos en que esto sea posible) incluyendo no sólo la sustancia psicoactiva principal sino también los adulterantes, diluyentes, solventes y otras sustancias.

**Identificación de patrones de uso/administración de NSP.** Patrones de consumo de NSP, contextos de uso, vía de administración, frecuencia de consumo, intensidad de consumo, combinación con otras drogas, etc.

**4 Identificación de nuevas modalidades de consumo de drogas “tradicionales” o ya conocidas en el mercado local.** Presentaciones diferentes a lo habitualmente conocido, nuevas vías de administración, nuevos efectos de drogas, nuevos contextos de consumo.

**5 Reporte de casos clínicos por intoxicación/sobredosis de NSP o de sustancias ya conocidas o adulterantes.**

Informes de expertos del área de salud donde se describe el motivo de la consulta, situación en la que es ingresada la persona al centro de salud, síntomas que presenta, consumo de sustancia (según resultado de análisis o, por lo menos, por declaración del propio usuario), contexto de consumo, estudios clínicos y paraclínicos realizados y sus respectivos resultados, diagnóstico, indicación médica (con o sin farmacología), evolución, e información del alta. Datos sobre sexo y edad. La información es de carácter anónima.

**6 Resultados de análisis forense de muertes asociadas a drogas.** Muertes cuya causa directa es el consumo de drogas.

**7 Información toxicológica de autopsias.** Informe con el análisis forense (*examen post mortem*) donde se identifica la presencia de sustancias psicoactivas en un cuerpo, aunque el deceso no haya sido causado directamente por el consumo de ellas.

**8 Reporte sobre los efectos nocivos para la salud del consumo de sustancias psicoactivas y/o de adulterantes presentes en estas sustancias.** Información que da cuenta del impacto toxicológico y clínico sobre la salud de las personas del consumo de una NSP, de una sustancia ya conocida en el mercado local o de un adulterante.

Uno de los principales objetivos del primer encuentro con los actores es sensibilizarlos sobre la amenaza de las NPS y del fenómeno de drogas emergentes y la importancia de contar con un SAT. También se debe motivar su vinculación como miembros del SAT y la necesidad de intercambiar información oportuna. Cada miembro del SAT debe tener claridad sobre los beneficios que obtendrá si participa en el sistema.

Además de lo anterior, es necesario definir con cada actor, su aporte al SAT, es decir, la información que brindará y sus características de formato, periodicidad, restricciones o consideraciones especiales que ésta pueda tener.

Un asunto clave para el éxito del SAT es el fortalecimiento de los vínculos institucionales de manera permanente, para propiciar el intercambio de información, convocando reuniones periódicas y manteniendo una comunicación activa por diferentes medios con todas las instituciones de la red.

En este punto es fundamental alcanzar dos objetivos:

- a. Identificar y convocar a la persona que actúe como referente institucional o punto focal institucional. Estos referentes serán los que representen a la institución en el SAT y a los que se les demandará la participación activa en el sistema.
- b. Informar a las instituciones y, en particular, a los referentes sobre el objetivo de su participación en el sistema, así como sobre la información requerida a la institución. Para eso es necesario acordar los detalles para aportar la información y capacitar a los referentes, institucionales al respecto del funcionamiento del sistema y los cometidos generales del mismo.

**En este momento debieran quedar claros los aspectos vinculados a la gestión del SAT, el mecanismo de coordinación y el rol de los miembros.**

El Observatorio Nacional de Drogas, que debe ser la entidad coordinadora del sistema, reunirá toda la información aportada por los miembros y procederá a su administración.



### Preguntas orientadoras

¿Cuál es la información que se requiere y qué instituciones y/o actores tienen acceso o producen esa información o tienen competencias relacionadas con la detección de una NSP y de un fenómeno de drogas emergentes?

Dentro de las instituciones y actores a tener en consideración se proponen los siguientes<sup>1</sup>:

#### Consejos Nacionales de Drogas

En tanto organismos rectores de las políticas nacionales de drogas, es necesaria su inclusión en el SAT, donde podrán aportar información vinculada a la reducción de la demanda y a la oferta de drogas.

#### Fuerzas del área de control de la oferta: Ministerio de Interior, Seguridad, Policía nacional/local. Aduanas nacionales, otras autoridades de control e interdicción

Las fuerzas policiales y/o unidades especializadas en el combate al narcotráfico tienen la capacidad de incautar drogas y obtener in-

1. La siguiente nómina se construyó tomando los criterios generales propuestos por el *Manual europeo de las funciones de información temprana para el fenómeno de drogas emergentes* (EMCDDA, 2003).

formación diversa sobre los mercados ilegales de sustancias psicoactivas a partir de las incautaciones, los arrestos, las detenciones y los distintos procedimientos que realizan.

En función de su jurisdicción, actuarán unas u otras fuerzas, pero en todos los casos la información es de gran relevancia; por ejemplo, las aduanas pueden proporcionar al SAT información sobre cargamentos de sustancias incautadas o sospechosas. Esto es especialmente relevante para el caso de las NSP y el conocimiento que se pueda obtener sobre su tráfico, mecanismos de ocultamiento, procedencia y destino de la sustancia, redes criminales, etc.

### **Ministerio de Justicia/Fiscalías/Tribunales**

Dada su labor, vinculada fundamentalmente a la aplicación de la justicia y el abordaje de la criminalidad, tienen la posibilidad de brindar al SAT información sobre casos judiciales.

### **Laboratorios forenses/criminalísticos/de toxicología/clínicos**

Realizan el análisis de fluidos corporales, muestras biológicas (sangre, orina, etc.) o de muestras de drogas (incautaciones o sustancias aportadas por usuarios) y, con ello, obtienen información sobre la identificación de las sustancias, características físicas, químicas y farmacológicas de las mismas.

Pueden aportar información tanto de la composición (¿qué sustancia contiene?) como de la concentración de la sustancia activa (¿cuánto contiene de “x” sustancia?).

Asimismo, pueden dar a conocer el componente activo principal (sustancia psicoactiva principal) y la presencia de adulterantes y diluyentes.

¿Qué **instituciones o actores** realizan la caracterización química de las sustancias y/o el análisis toxicológico?

- Es necesario determinar los laboratorios que tienen la capacidad de realizar la caracterización química de drogas o el análisis de matrices biológicas que podrían formar parte del SAT.
- Es importante recordar que la caracterización química de sustancias y el análisis de matrices biológicas es el mecanismo para identificar las sustancias psicoactivas, por lo tanto, junto con el análisis toxicológico, constituyen la columna vertebral de un SAT. Por ello, se deben identificar las instituciones que realizan dichos análisis, e indagar la viabilidad legal y técnica de que tales laboratorios puedan compartir los resultados cuando identifiquen una NSP o una sustancia de interés para el SAT, y/o realizar análisis de drogas que provengan de otras fuentes distintas a una incautación.

Una vez que se tenga el contacto de los laboratorios, también se puede realizar una entrevista personal para establecer y registrar las siguientes condiciones principales: 1. Información general del laboratorio y sus recursos humanos, 2. Instalaciones, 3. Tipos de muestras analizadas, 4. Equipos instrumentales y técnicas disponibles y 5. Sistemas de calidad.

Para ello, se sugiere emplear el Formulario de caracterización de laboratorios forenses que participarán en el SAT. Es importante

indagar sobre la capacidad para detectar NSP, así como sobre qué equipos y técnicas se encuentran disponibles en los laboratorios que participarán en la identificación de las sustancias, la disponibilidad de estándares y la participación en proyectos inter-laboratoriales que coordina UNODC, entre otros aspectos.



Anexo 4. Formulario de caracterización de laboratorios forenses que participan en el SAT

### **Ministerios de Salud/Servicios de atención a la salud (incluye emergencias hospitalarias/servicios especializados en salud mental)**

Aquí se incluyen todos los niveles de atención de salud. A partir del contacto directo con los usuarios de drogas, y mediante el análisis y tratamiento de casos clínicos con intoxicaciones por consumo de drogas (NSP o drogas emergentes), estos servicios pueden proporcionar información muy valiosa al SAT. Ellos tienen la capacidad de reportar estos casos cuando los constatan, informar sus características y evolución.

### **Servicios de salud especializados en la atención y tratamiento por uso de drogas/centros de desintoxicación de drogas**

En condiciones similares a los servicios generales antes mencionados, es fundamental hacer especial mención a los centros especializados en la atención por consumo de drogas, por su contacto directo con los usuarios de sustancias psicoactivas, y por la posibilidad de conocer a través de ellos las sustancias, la accesibilidad y tráfico, la calidad, el precio, las novedades en el mercado y los nuevos patrones de uso.

Además, los servicios especializados en toxicología podrán aportar conocimiento sobre los efectos, toxicidad, manifestaciones y protocolos de actuación ante casos de consumo de NSP o drogas emergentes.

Es importante que en este grupo se incluyan dispositivos de atención desde las más diversas modalidades, es decir, desde aquéllos con claro andamiaje institucional, hasta aquéllos de bajo umbral o dispositivos de base comunitaria.

## Programas/dispositivos de reducción de riesgos y daños de bajo umbral

En este caso se incluyen programas o dispositivos que sirven para la aplicación de medidas de reducción de riesgos y daños y de promoción de la salud. Es el caso, por ejemplo, de salas de consumo supervisado, espacios de descanso, programas donde se suministran jeringas y agujas estériles para inyectores de drogas, programas de distribución de metadona o naloxona, etc. También incluye programas de prevención de drogas porque, en tanto dispositivo que está en contacto directo con los usuarios de drogas, tienen la posibilidad de obtener información básica para el SAT.

En este grupo también se incluyen los programas de testeo de sustancias en campo (por ejemplo, aquéllos que hacen análisis en fiestas de música electrónica) los cuales pueden reportar información muy valiosa sobre la composición química de las sustancias en un mercado específico y que podría ser consumida por cualquier usuario. Estos mismos pueden ser también proveedores de sustancias obtenidas en fiestas o en “calle” para su posterior análisis de caracterización química.

## Líneas de ayuda/consultas telefónicas

Estos servicios muchas veces constituyen los primeros contactos de los usuarios o sus referentes afectivos con espacios de atención, ayuda o tratamiento. Mediante estas vías, éstos se comunican buscando ayuda para evacuar alguna duda o problema específico como puede ser la búsqueda de un centro de atención especializado. Esta fuente tiene la ventaja de permitir un registro total de esas llamadas y conocer con detalle el motivo de la misma, el perfil del usuario de drogas (sexo y edad, fundamentalmente) o del interlocutor (en caso de que sea otra persona la que se comunica),

el patrón de consumo, la problemática que motiva la consulta y la respuesta brindada por el servicio, así como la fecha y hora de la llamada. Aunque muchas veces los datos recopilados por esta vía carecen de confirmación química, son muy útiles para identificar problemas relacionados con drogas, tales como brotes de intoxicaciones, cuando aún son incipientes.

### **Espacios juveniles de acompañamiento, centros de consejería y prevención de drogas (ya sean organizaciones de la sociedad civil o públicos)**

Este tipo de organizaciones, como otras, tienen la ventaja de constituir el primer nivel de contacto con la población y, en particular, con usuarios de drogas y su entorno. A partir de ello, pueden obtener información importante para la vigilancia del fenómeno de NSP y de drogas emergentes. Además del contacto inmediato, el personal de estos espacios suele contar con la capacitación suficiente para realizar el registro de información relevante para el SAT.

### **Espacios de acogida y acompañamiento social (ya sean organizaciones de la sociedad civil o públicos)**

En este grupo pueden ser incluidos equipos o dispositivos pensados para la atención y recepción de problemáticas específicas como lo son, por ejemplo, la situación de calle a través de los refugios o albergues, o los hogares de amparo para otras poblaciones específicas que se encuentran en situación crítica.

Este tipo de equipos, que trabajan con población en condición de vulnerabilidad social, en la que el consumo de drogas suele estar muy presente, puede proporcionar información al sistema con datos sobre nuevos consumos de drogas, nuevos efectos nocivos o consecuencias para la salud de los usuarios, etc.

### **Equipos académicos de investigación focalizados en la temática de drogas**

Estos equipos pueden depender de universidades públicas y privadas, agencias e institutos de investigación de distintos organismos como universidades, ministerios de Educación o Cultura, entre otros. Estos equipos constituyen una fuente directa de evidencia científica que se incorpora a los SAT. Los núcleos académicos que se especializan en la investigación sobre estas temáticas a nivel de distintas áreas como química, farmacología, ciencias biológicas, ciencias sociales, etc. pueden aportar al SAT información relevante a partir de sus investigaciones.

### **Centros de reclusión u otros ámbitos de la justicia penal**

Las unidades penitenciarias constituyen espacios de especial interés para la vigilancia del fenómeno de NSP y de drogas emergentes. En estos ámbitos, pueden captarse nuevos patrones de consumo y de administración, nuevas combinaciones o preparaciones de sustancias que surgen en el marco de los artilugios que las personas privadas de libertad desarrollan para procurar el uso de sustancias psicoactivas en situación de encarcelamiento. En este marco, el personal y técnicos que se desempeñan en estos recintos pueden aportar información al SAT.

### **Instituciones del área del control y registro de productos farmacéuticos y/o alimenticios que incluyen sustancias psicoactivas**

Este tipo de organismos proporcionan información sobre la vigilancia y fiscalización de medicamentos y/u otras sustancias en los mercados. Pueden referirse a los controles que recaen en el ingreso de sustancias a los países, así como en la fase productiva, según el país.

## Otros organismos gubernamentales

En algunos casos puede ser conveniente que se incorporen en los SAT organismos o instituciones que pueden aportar información relevante a los sistemas, por ejemplo: ministerios de relaciones exteriores u otros ministerios/entidades vinculadas a ciencia y tecnología.

## SAT de otros países y SAT regionales

Los SAT nacionales y regionales, como el de la Unión Europea (EU EWS) o el de UNODC (Global SMART Programme<sup>2</sup>), son fuentes fundamentales para cualquier SAT para mantenerse informado sobre NSP o sobre el fenómeno de drogas emergentes a nivel regional y mundial.

## Organismos internacionales y programas específicos sobre el fenómeno de drogas emergentes y NSP

Además de los SAT internacionales, los organismos y programas supranacionales especializados en el tema constituyen una fuente de información imprescindible para cualquier SAT nacional.

## Informantes calificados

Los usuarios y ex-usuarios son informantes clave sobre el fenómeno de las drogas. Conocen desde el interior la propia realidad, siendo parte de ella, identificando claramente sus lógicas internas, interactuando con los múltiples actores involucrados y con las distintas sustancias que el mercado ofrece. Hay que tener en cuenta que los usuarios de drogas pueden ser contactados en los espacios institucionales antes descritos, así como en ambientes virtuales

---

2. Global SMART (Synthetics Monitoring: Analyses, Reporting and Trends) Programme; en adelante, en el texto, se denominará "Programa SMART".

como los foros de internet donde intercambian experiencias, consejos y opiniones sobre el consumo de drogas.

También podrían ser contactados los profesionales o trabajadores comunitarios de distintas áreas que puedan tener contacto con usuarios de drogas o sus redes. Así mismo, organizaciones vinculadas a familiares de usuarios o aquéllas que se desempeñan en otras áreas temáticas, pero que aun así pueden tener puntos de contacto con usuarios de drogas. En estos grupos cabe incluir también a docentes o personal que se desempeña en ambientes de recreación nocturna o de eventos especiales tales como *DJs*, *staff* de seguridad, promotores, organizadores y productores de eventos, etc.

Todos los organismos o actores señalados anteriormente, así como otros (no incluidos aquí pero que potencialmente sería pertinente incorporar) se verán beneficiados a partir de su participación en el SAT en la medida en que recibirán información de interés, producto del intercambio generado en el sistema. La información que circula en el SAT podrá potenciar las acciones de cada uno de los participantes, aportando insumos para la mejora de las prácticas, el desarrollo de protocolos de acción, anticipación a eventos adversos o no deseados y aproximación a dimensiones del fenómeno quizás menos conocidas por cada uno de ellos.

A continuación (gráfica 3), se presenta un esquema resumen donde se ponen en relación los datos prioritarios para el SAT con las fuentes que pueden brindar estos datos, el cual aporta una visión global y dinámica del SAT. Hay que aclarar que este esquema no pretende agotar todas las relaciones existentes entre los datos y sus fuentes; por el contrario, presenta los vínculos más significativos o más habituales. Es probable que puedan existir otros datos pertinentes para el SAT, así como otras fuentes relevantes, y distintas combinaciones entre ambos grupos.

### Gráfica 3. Esquema con datos prioritarios para un SAT y sus posibles fuentes de información

#### REPORTES DE INCAUTACIONES

- Aduanas
- Instituciones del área de control de la oferta (incluye las distintas agencias de interdicción; por ejemplo: policía)

#### CARACTERIZACIÓN QUÍMICA DE LAS SUSTANCIAS

- Laboratorios/departamentos forenses y toxicológicos/clínicos
- Fuerzas del área de control de la oferta
- Fiscalías, Ministerios de Justicia
- Equipos médicos de investigación

#### IDENTIFICACIÓN DE USOS/MODOS DE ADMINISTRACIÓN DE NSP

- OND
- Consejos Nacionales de Drogas
- Servicios de atención a la salud
- Servicios de salud especializados en drogas
- Programas/dispositivos RDD
- Líneas de ayuda
- Usuarios de drogas
- Centros de reclusión
- Informantes calificados
- Espacios de acogida
- Equipos académicos de investigación
- Espacios de acompañamiento y consejería

**IDENTIFICACIÓN DE NUEVAS MODALIDADES DE CONSUMO DE DROGAS “TRADICIONALES” O YA CONOCIDAS EN EL MERCADO LOCAL**

- OND
- Consejos Nacionales de Drogas
- Servicios de atención a la salud
- Servicios de salud especializados en drogas
- Programas/dispositivos RDD
- Líneas de ayuda
- Usuarios de drogas
- Centros de reclusión
- Informantes calificados
- Espacios de acogida
- Equipos académicos de investigación
- Espacios de acompañamiento y consejería

**REPORTE DE CASOS CLÍNICOS POR INTOXICACIÓN/SOBREDOSIS DE NSP, SUSTANCIAS YA CONOCIDAS O ADULTERANTES**

- Servicios de atención a la salud
- Servicios de salud especializados
- Líneas de ayuda
- Equipos académicos de investigación

**REPORTE DE ANÁLISIS FORENSES DE MUERTES CAUSADAS POR CONSUMO DE DROGAS**

- Laboratorios/departamentos forenses y toxicológicos/clínicos

**INFORMACIÓN TOXICOLÓGICA DE AUTOPSIAS (MORTALIDAD INDIRECTA)**

- Laboratorios/departamentos forenses y toxicológicos/clínicos

## 2.4. Cuarto paso. Definir la estructura funcional del SAT

Una vez identificados los actores y roles de cada una de las instituciones, es factible proponer un esquema funcional que posteriormente debe ser validado por todos aquéllos que integren el SAT. La mayoría de los SAT existentes funcionan con las cuatro fases que se presentan en el diagrama o con adaptaciones de las mismas.

**1. Detección.** Uno o más miembros del sistema proporcionan al SAT información sobre un evento nuevo: el hallazgo de la sustancia en incautaciones o muestras de calle, casos de intoxicaciones en emergencias hospitalarias u otros centros de atención de salud, sobredosis asociadas al uso de sustancias o informes toxicológicos forenses, informantes clave (información proveniente de usuarios de drogas, personal de programas especializados en drogas, centros de tratamiento, etc.), población general en caso de que el sistema cuente con alguna vía de comunicación para que ésta pueda verter información (denuncia pública), entre otros.

**2. Caracterización.** Se activa la red en tanto comienza el intercambio de información. Resulta fundamental completar la información con la caracterización química de las sustancias detectadas. En los casos de intoxicaciones, la obtención en tiempo y forma de muestras biológicas que permitan la confirmación e identificación de la sustancia consumida para su correspondiente asociación con los síntomas y efectos adversos, es esencial para adecuar el tratamiento médico. Sin embargo, la ausencia de confirmación química no debe impedir el seguimiento de los casos. Es parte de esta fase, la convocatoria y comunicación a otros miembros del sistema para que aporten información a la evaluación del caso o para que estén informados al respecto.

En la literatura especializada existen varios manuales de buenas prácticas sobre la identificación de sustancias y la interpretación de los resultados proporcionados por distintas técnicas analíticas. Entre ellos, los manuales analíticos de la Customs Laboratory European Network<sup>3</sup> (CLEN), los manuales analíticos del proyecto europeo RESPONSE<sup>3</sup>, las recomendaciones del Scientific Working Group for the Analysis of Seized Drugs<sup>4</sup> (SWGDRUG), los métodos recomendados por UNODC<sup>5</sup> y los recomendados por la European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI).

La validación o confirmación del evento necesitará de la recolección y análisis de cualquier dato relevante y la triangulación de la información proveniente de las más diversas fuentes.

En este sentido, la recolección de datos es una etapa fundamental y es probable que este proceso deba ser ampliado si la información recogida inicialmente fuera insuficiente o poco clara.

Finalmente, a partir de los criterios que el sistema pautará, se realizará la identificación final de NSP o del fenómeno de drogas emergentes.

Según el manual del Observatorio Francés de Drogas y Toxicomanías (OFDT) los criterios a considerar deben ser: su potencial diseminación y las consecuencias sanitarias, sociales y económicas del fenómeno (OFDT, 2003).

---

3. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/nmr\\_iliade.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/nmr_iliade.pdf)  
[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/ftir\\_iliade.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/ftir_iliade.pdf)  
[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/gcms\\_iliade.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/gcms_iliade.pdf)  
[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/hr\\_iliade.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/hr_iliade.pdf)

4. <http://swgdrug.org/Documents/SWGDRUG%20Recommendations%20Version%207-1.pdf>  
<http://www.swgdrug.org/ms.htm>

5. UNODC, 2009; UNODC, 2013a; UNODC, 2013b; UNODC, 2015; UNODC, 2017a; UNODC, 2017b.

**3. Evaluación del riesgo asociado.** Una vez confirmada la identificación del nuevo evento, se activará una etapa de evaluación rápida de los riesgos asociados a este fenómeno. Para ello, se recurrirá a información previamente recolectada, así como a nuevos datos y al conocimiento experto de los participantes del sistema. La coordinación juega un papel clave en este intercambio, ya que la recopilación de la información sobre la sustancia y/o evento se completa en esta fase. En especial, interesa determinar las características y riesgos del evento, y con ello, eventualmente, una categorización del fenómeno. En el capítulo 3 “Gestión y mantenimiento del SAT” del presente manual, se desarrolla el contenido sobre evaluación de riesgo.

**4. Emisión de alerta.** Cuando se han valorado los riesgos del fenómeno (evento) entre los miembros del sistema, se realiza una alerta. Es importante considerar que la comunicación de los riesgos asociados a los fenómenos validados/confirmados es la razón de ser de los SAT, por lo que la generación de la alerta es el hecho sustantivo de la existencia del SAT. La emisión de una alerta podrá realizarse a distintos destinatarios en función de su contenido y del alcance que se le quiera dar (población objetivo). Es importante tener en cuenta que la elección del destinatario condicionará el tipo de contenido a proporcionar, y la estrategia y método de difusión. Se realizarán alertas cuando:

- Hay evidencia de que el consumo de la sustancia detectada puede producir efectos adversos graves para la salud (intoxicación grave, riesgo de muerte), por lo que requiere asistencia médica u hospitalización.
- Hay evidencia de adulterantes inusuales y peligrosos presentes en las sustancias psicoactivas comúnmente usadas.
- Hay evidencia de concentraciones peligrosas de sustancia activa en sustancias tradicionalmente utilizadas.

### 2.4.1. Alerta. Definición y características fundamentales

Los SAT tienen una función clave en torno a concienciar y comunicar la detección de los riesgos asociados al consumo de NSP y de drogas emergentes. Por ello, es primordial que estos sistemas tengan la capacidad de informar a distintos actores sobre las situaciones que constituyen una amenaza para la salud pública.

Una “alerta” supone una situación de vigilancia o atención. Para este caso, la emisión de una alerta está asociada a una situación de riesgo especial o una amenaza destacable en el campo de la salud pública que refiere en este caso a NSP o a fenómenos de drogas emergentes.

El objetivo de una alerta es estimular la atención de aquéllos que reciben el mensaje, destacando la importancia de un evento o fenómeno significativo que requiere de especial vigilancia, control o precaución. Por ejemplo, puede ser relevante captar la atención de los servicios de salud y las instituciones especializadas, y centrarse en la ocurrencia de un determinado fenómeno que puede presentar consecuencias o riesgos graves para la salud. La emisión de alertas se convierte así en tarea ineludible y razón de ser del SAT.

Una vez validada la información sobre un evento reportado al SAT, la coordinación —en conjunto o no— con los restantes miembros del sistema permitirá tomar la decisión de emitir una alerta sobre dicho asunto. Para ello, se evaluará la gravedad o importancia de tal evento en términos de su impacto en el bienestar de la población. Se entiende que en una alerta se plasmarán aquellos eventos o asuntos que por sus características tengan especial relevancia de acuerdo a los criterios del SAT. Otros eventos podrán ser reportados al sistema e incluso permanecer monitoreados por algún tiempo, pero nunca alcanzarán a ser objeto de una alerta.

La alerta contendrá información sobre un evento especial y podrá ser elaborada a partir de los datos proporcionados por uno de los miembros del SAT, o ser un producto comunicacional más complejo que reúna información brindada por distintos miembros sobre un mismo fenómeno, captando así las distintas dimensiones que éste supone. Siempre que sea posible, se sugiere que la alerta reúna las características del segundo tipo. En cualquier escenario, hay que tener en cuenta que la información siempre será limitada, y que habrá preguntas sin responder, pero, aun así, hay eventos que, por su importancia o posibles impactos, requieren ser divulgados para que puedan emprender acciones al respecto.

Una alerta podrá limitarse a la red específica de miembros del sistema o estar destinada también a otros actores externos al SAT (representantes de servicios o instituciones, o incluso el público general) dependiendo de la gravedad de la situación y los posibles impactos.



### Alerta

Información resumida y estructurada sobre una amenaza en el campo de la salud pública asociada a NSP o al fenómeno de drogas emergentes, preparada y enviada por el SAT a destinatarios específicos para evitar impactos negativos en la salud pública.

En función de los destinatarios posibles, las alertas serán:

- a) Restringidas a la red del SAT: destinadas exclusivamente a los miembros del sistema.
- b) Dirigidas a profesionales que no pertenecen necesariamente a la red del SAT. Por ejemplo, instituciones que trabajan en reducción

del consumo de drogas, instituciones que trabajan en la reducción de la oferta de drogas, salas de urgencia/emergencia, servicios de urgencias toxicológicas, servicios de tratamiento por consumo de drogas, organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la temática, etc.

c) Dirigidas a público general: alertas dirigidas a la población en general o también denominadas “alertas públicas”. Éstas podrán ser dirigidas a toda la población o a una parte de ella (por ejemplo: alertas regionales, emitidas a la población de una zona específica del país).

**Revise qué instituciones o actores en el país puede vincular al proceso de difusión de las alertas.**

Es importante tener en cuenta que deben transitarse varias etapas entre el reporte que se hace y se comparte dentro de la red sobre un determinado fenómeno y su difusión en tanto alerta, que puede comunicarse a actores específicos fuera de la red o incluso a través de los medios masivos de comunicación, para su difusión a la población general. En términos generales, el procedimiento sería el siguiente:

- Si el SAT recibe información importante (por ejemplo, muertes relacionadas con una sustancia inusual), la coordinación debe primero compartir la información con los otros miembros del sistema, solicitando que ellos presten especial atención al reporte, y, si es posible, proporcionen información más detallada, de acuerdo con la competencia de su institución. De esta manera, la coordinación recolectará información sobre el tema y compartirá las actualizaciones con los miembros de SAT.
- Si la coordinación considera que información complementaria (o más información) puede ser proporcionada por otras instituciones

o actores externos a la red del SAT, se buscará su contacto, solicitando su apoyo y colaboración. Esta situación y su desarrollo se discutirán al interior de la red del SAT y del OND. Teniendo en cuenta la naturaleza del evento, si se concluye que es útil informar a los programas, servicios o instituciones que brindan atención a usuarios de drogas —dado que puede contribuir a prevenir los daños asociados—, la información se proporcionará en la forma de alerta de acuerdo a la estructura recomendada (ver más adelante). En otras palabras, la alerta está dirigida a instituciones y programas específicos en esta etapa, y no al público general.

Por esto, es importante que la coordinación del SAT cuente con una lista actualizada y completa de instituciones focalizadas en la prevención, el tratamiento y la reducción de daños para la correcta difusión de la alerta entre estos actores. La publicación en medios masivos de comunicación, internet o redes sociales deberá ser el último paso a considerar en la difusión de una alerta. De todos modos, es importante resaltar que la información generada y validada por el SAT debería ser diseminada también a actores relevantes del área de salud, que, en sus distintos niveles y experticias, se podrán enriquecer con la información y mejorar sus prácticas en la atención sanitaria.

Por ello, como ya hemos visto, podría ser necesario que la información fuera suministrada a otros grupos poblaciones específicos o incluso a toda la población general.

Queda demostrado, de esta manera, que **la emisión de alertas se convierte en una tarea fundamental para los SAT**, para lo cual es importante que conserve la independencia técnica necesaria para tomar este tipo de decisiones y que sus objetivos no se vean perturbados por intereses de otro tipo (por ejemplo, políticos) que potencialmente podrían disuadir la emisión de dichas alertas.

La exigencia anteriormente planteada introduce un desafío adicional: que los SAT tengan la capacidad de elaborar productos comunicacionales (en este caso “alertas”) acordes a los destinatarios a los cuales se pretende alcanzar.

Esto implica la adecuada búsqueda y selección de las formas, contenidos, canales comunicacionales, etc. que aseguren el mayor y mejor impacto de lo que se quiere transmitir.

Es necesario definir previamente el contenido de la comunicación, que puede variar desde una información sencilla y breve, hasta un documento que caracterice diferentes aspectos de las sustancias/fenómenos. Es recomendable entonces hacer diferentes tipos de comunicados según el canal y la población objetivo.

Lógicamente, todo este proceso supondrá para el SAT la consideración y evaluación de múltiples aspectos, ya que la emisión de una alerta no es una tarea sencilla, pues requiere un análisis pormenorizado de la información disponible, de su calidad y seguridad, y asegurarse de la exactitud y completitud de la misma.

En cuanto plan comunicacional, además de pensar el cómo (canal comunicacional) y el qué, se deberá prever que la comunicación de dicha información traerá como consecuencia dudas y consultas, tanto desde el área especializada como desde la población general, por lo que debe también planificarse la disponibilidad de dispositivos que puedan dar respuestas a las inquietudes que puedan surgir.

Entre esos dispositivos, sería muy acertado ofrecer canales de comunicación directos con el SAT o con algún miembro de éste que pueda brindar respuestas, por ejemplo, desde el punto de vista clínico o toxicológico.



## Lista de verificación para la información que debe incluir la alerta

---

### Qué:

¿Qué está pasando? ¿Cuál es el tema de la alerta? ¿Cuál es la amenaza potencial para la salud pública?

### Quién:

¿Qué grupos de usuarios de drogas están sujetos a una alerta?  
¿Qué grupos están en riesgo?

### Cuándo:

¿En qué fecha se emite la alerta? ¿Cuándo fue identificada la amenaza? ¿Cuánto dura la amenaza?

### Dónde:

¿Se trata de un asunto a nivel (aspecto espacial) nacional o es específica de alguna región o ciudad que se ve afectada?

### Por qué:

¿Qué está causando el problema? ¿Cuál es la amenaza para la salud pública?

### Cómo:

¿Cuáles son las recomendaciones al respecto de cómo minimizar los riesgos y prevenir daños a nivel individual?  
¿Cuáles son, a la hora de comunicar cualquier información relacionada con una alerta, las instrucciones para los representantes de las instituciones sobre cómo deben tratar una alerta y cómo solicitar cooperación del resto de actores?

Cuando la alerta tiene como destinatarios a los miembros del sistema, toma la forma de un documento estructurado, generalmente enviado por correo electrónico por la coordinación de SAT. En la medida de lo posible, la alerta debe contener la siguiente información:

- Objeto de la alerta: descripción detallada de la información disponible.
- Identificación de la sustancia: denominación de la sustancia química que incluye el nombre de la molécula, sinónimos, nombre abreviado y nombres de la calle.
- Grupo químico: clasificación en el grupo químico al que pertenece a la sustancia (aminoindanos, arilalquilaminas, arylcyclohexylamines, benzodiazepinas, cannabinoides sintéticos, catinonas, indolalkylamines —F. E. triptaminas—, opioides sintéticos, fenetilaminas, derivados de piperazina, piperidinas y pirrolidinas, plantas y extractos, otras sustancias).
- Descripción de su efecto en humanos: información recogida tanto de literatura científica como de usuarios.
- Riesgo por abuso y potencial de dependencia: si está disponible, información sobre el potencial que tiene la sustancia para el desarrollo de una adicción.
- Fecha de notificación formal: información sobre la primera notificación nacional e internacional.
- Información sobre incautaciones denunciadas por las autoridades de control.
- Información sobre los casos notificados de intoxicaciones no fatales relacionadas con la sustancia.
- Referencias: si es posible, se añadirán enlaces a fuentes relevantes de información, tales como artículos científicos, de meta-análisis periodísticos.

Además, cuando una alerta es emitida a los miembros del SAT se les podrá solicitar cualquier información adicional que se conozca sobre la sustancia o casos relacionados.

### 2.4.2. La alerta pública

Una vez que la alerta ha sido cuidadosamente analizada y evaluada, si se concluye que la situación ha empeorado (por ejemplo, hay evidencia de un aumento en los casos de intoxicaciones graves no mortales o fatales u otros daños graves), se debe considerar la emisión de una alerta pública y, según la naturaleza del problema y el desarrollo de la situación, la coordinación del SAT puede publicar y distribuir información a través de los medios de comunicación y las redes sociales. Como ya se planteaba, la publicación en medios masivos de comunicación, internet o redes sociales debería ser el último paso a considerar en la difusión de una alerta.



La decisión sobre los destinatarios de la información estará condicionada por el fenómeno que se pretenda vigilar o reportar, así como sobre su severidad y de la información que se tenga sobre el mismo. Esta última pautará el tipo de comunicación, la que deberá orientarse a cumplir con los objetivos de ser una “alerta” y no generar “alarma” ya que de esta forma pueden provocar efectos no deseados o contraproducentes. Mientras la primera supone una situación de vigilancia activa ante un hecho o fenómeno determinado, la segunda puede implicar situaciones de pánico o mal manejo mediático que puede ser más nocivo que lo que se quiere advertir. Esta diferencia también aportará elementos a la definición de cuál/es es/son el/los destinatario/s a los que se debe comunicar el tema en cuestión.

Cuando finalmente se decida que la alerta será pública, la información a los medios de comunicación siempre la deberá publicar la coordinación del SAT. Al publicar cualquier información que sea de interés para el SAT, es necesario seleccionar cuidadosamente el canal de comunicación y considerar los impactos o consecuencias no deseadas de dicha comunicación. La difusión de alertas debe hacerse de forma adecuada para evitar daños adicionales como consecuencia de provocar curiosidad en personas no consumidoras o contribuyendo a la promoción de sustancias.

En este sentido, es necesario reconocer que la comunicación sobre la reducción de riesgos del consumo de la sustancia objeto de la alerta entraña un desafío para la comunicación, ya que hay que alcanzar el equilibrio entre, por un lado, proporcionar información apropiada para prevenir el daño de su consumo y, por el otro, prevenir las consecuencias no deseadas producidas por la misma comunicación. En este sentido, el uso de términos tales como “potente”, “fuerte”, “mortal” y “tóxico” para describir la sustancia por la cual se emite la alerta, puede ser causante de que algunos individuos la busquen o requieran.

En este tipo de **alerta pública** debe estar presente la siguiente información:

- Tema de la alerta.
- Descripción del incidente (qué, quién, cuándo, cuánto, por qué).
- Descripción de los riesgos en el contexto dado (cuál es la amenaza puntual).
- Orientaciones sobre qué hacer o qué no hacer (aspectos prácticos y consejos).
- Fecha de la alerta.
- Quién emitió la alerta, detalles de contacto.

Además, se recomienda que estas alertas tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- Deben adaptarse a las necesidades específicas de los grupos objetivo o destinatarios en riesgo (por ejemplo, usuarios de drogas inyectables, asistentes a fiestas, *clubbers*, comunidad LGTB).
- Deben contener información en un lenguaje simple, claro y consistente.
- Deben resumir la información disponible hasta el momento.
- Pueden ser geográficamente específicas (a nivel local, regional, nacional) para garantizar que las alertas estén dirigidas sólo a aquéllos en riesgo.
- Deben incorporar mensajes tendientes a la comprensión de los riesgos, amenazas y consecuencias adversas.
- Deben contener recomendaciones para detectar, diagnosticar el problema, minimizar los riesgos y tratar las consecuencias adversas.
- Deben contener instrucciones para facilitar la comunicación y el contacto con la coordinación del SAT, etc.
- Pueden contener enlaces y referencias para obtener más información sobre el tema.
- Deben utilizar canales e instituciones creíbles (por ejemplo, organizaciones respetadas) para su difusión.
- Deben utilizarse medios de comunicación apropiados para la difusión según la naturaleza de las amenazas para la salud pública.

**No se deben comunicar detalles de los efectos psicoactivos para evitar la curiosidad sobre la sustancia.**

Por lo tanto, para hacer pública una novedad de tales características, es necesario entonces que estén dadas las máximas garantías sobre la calidad de la información que se difundirá y sobre la procedencia de fuentes verificables. Las alertas pueden salvar vidas, por esta razón es necesario considerar la “oportunidad” como un criterio esencial, lo que implica la tensión entre la búsqueda de información válida —lo que requiere de tiempo— y la necesidad de alertar rápidamente a la población. La situación ideal es el equilibrio que deberá buscarse frente a cada situación específica.

Una vez difundida una alerta, es importante obtener retroalimentación sobre cómo los grupos destinatarios acceden e interpretan los mensajes de la alerta y si éstos fueron efectivos.

## 2.5. Quinto paso. Poner en marcha el SAT

El primer aspecto de la puesta en marcha de un SAT es validar y consensuar entre los miembros del mismo el esquema funcional de entrega e intercambio de información desarrollado siguiendo las pautas del anterior apartado. Esto implica que todos los miembros conocen y aceptan la forma de funcionamiento del sistema y la modalidad que adoptará el intercambio de datos e información, que se realizará en formatos preestablecidos, tema que se presenta en el siguiente capítulo. Debieran realizarse uno o más encuentros entre la coordinación del SAT y sus miembros, en los cuales se formalice la entrada en funcionamiento del sistema, es decir, que las instituciones y actores miembros del SAT comiencen la vigilancia y monitoreo activo de los fenómenos objeto de atención.

En estos encuentros de “puesta en marcha”, además de validar el esquema funcional y los instrumentos de recopilación de datos, deberán protocolizarse los eventos o fenómenos pertinentes sobre

los que se espera que cada miembro reporte. Un listado básico (cada país puede incorporar otros datos de acuerdo a su contexto) de eventos que el SAT debe reportar, es el siguiente:

- Identificación de una NSP (obtenidas de incautaciones y/o de otras fuentes y en muestras biológicas).
- Muertes relacionadas (como causa directa o como hecho concomitante) con NSP u otras drogas.
- Casos de intoxicación no fatal por NSP u otras drogas que requieren asistencia médica u hospitalización.
- Efectos adversos asociados con el uso NSP o con drogas ya conocidas.
- Producción de NSP en el país.
- Casos en los que se identificaron NSP como diluyentes (agente de corte utilizado para aumentar el volumen de otra droga principal).
- Casos en los que se identificaron NSP como adulterantes de otra droga principal.
- Casos de concentración inusualmente alta del principio activo en drogas ya conocidas y/o comúnmente usadas.
- Casos con presencia de adulterantes peligrosos en drogas ya conocidas y/o comúnmente usadas.
- Nuevas modalidades de consumo de drogas ya conocidas y/o comúnmente usadas que supongan un incremento en los riesgos para la salud.

Es importante enfatizar en este punto la relevancia que adquiere el reporte **rápido** de la ocurrencia de los eventos señalados anteriormente, para que el SAT funcione adecuadamente.

El concepto de “rápido” supone que el reporte de los eventos al SAT debe realizarse con oportunidad y en el menor tiempo posible, aunque la información no sea completa. El sistema debe reunir información de eventos actuales, en tiempo real sobre el fenómeno o evento identificado. Si el tiempo que transcurre entre la notificación del evento al SAT y su constatación como amenaza o peligrosidad se reduce, mayor será la eficiencia de la red al emitir una alerta y, por lo tanto, se incrementará la probabilidad de que puedan implementarse medidas que incidan en la reducción de los daños para la salud pública.



### El soporte comunicacional del SAT

Al hablar de red y de intercambio de información y comunicación entre distintos actores la pregunta que inevitablemente surge es: ¿Cuál es el mejor canal de esa comunicación?

Las alternativas son varias. No obstante, en muchos casos se han establecido sistemas informáticos, de capacidad y potencia variable, que vienen a proveer y a dar sostén a las actividades del sistema. En general, éstos suelen funcionar mediante el acceso restringido a usuarios registrados (con usuario y contraseña), como forma de proteger la información recolectada por el SAT y que la misma sólo sea disponible para los miembros del SAT. Estos soportes o plataformas informáticas, que pueden asumir distintas características y posibilidades tecnológicas, tienen como una de sus mayores ventajas brindar un espacio virtual, especialmente pensado para las tareas del sistema. La comunicación entre los miembros se canaliza en las plataformas a partir de funciones específicas como las vinculadas a la elaboración/envío de reportes/denuncias/alertas, conformación de base de datos, georreferenciación de la información, disponibilidad de una biblioteca, acceso a información sistematizada sobre NSP

conocidas y sus características (químicas, farmacológicas, toxicológicas, patrones y contextos de consumo), entre otras. Además de estas funciones conocidas, las plataformas pueden contar con foros, accesos rápidos a otros sitios relacionados o de interés, envío o mecanismos de accesibilidad rápida a información especial, entre otros. Los sistemas deben ofrecer todas las garantías en términos de seguridad informática y en el cuidado de la información que requiera tratamiento confidencial o de resguardo.

Estas herramientas informáticas contribuyen a **aportar y a reafirmar la identidad del sistema** entre los miembros, promoviendo sentido de pertenencia, lo que impacta positivamente a su funcionamiento.

No obstante, el funcionamiento del SAT no está restringido a estos soportes. Existen alternativas como el intercambio de información con los miembros a través de listas privadas de correos electrónicos.

Las reuniones presenciales entre los participantes es otro de los recursos utilizados tanto por el SAT con plataformas informáticas como entre aquéllos que carecen de ellas. Si bien el intercambio presencial siempre es un recurso enriquecedor, pretender coordinar reuniones permanentes o con una constancia relativamente alta puede llegar a ser muy complejo en algunos casos, por lo cual, si bien se fomenta que estos espacios de intercambio existan, parece apropiado que sean sugeridos como una más de las opciones disponibles para el funcionamiento del sistema. Los mismos pueden ser establecidos con cierta regularidad predefinida o convocarse en caso de eventos/asuntos especiales cuando la coordinación del SAT lo considere pertinente. Por supuesto, puede coexistir más de una modalidad comunicacional en un mismo SAT, y se deberá establecer qué tipo de comunicación se realizará para cada una de las instancias (reportes, intercambio en foros, envío de documentos de circulación, etc.).

Se sugiere establecer un cronograma de reporte periódico para que cada uno de los actores confirmen la no-ocurrencia de los fenómenos vigilados, es decir, que al fijarse la obligación para los miembros del SAT de comunicar mensualmente, por ejemplo, que “No hay evento nuevo para reportar”, este mecanismo operará como recordatorio para la vigilancia y para la comunicación al SAT.

## 2.6. Ejercicio piloto para validar el funcionamiento del SAT

El ejercicio de simulación con un caso particular es un buen método para realizar una prueba piloto sobre el funcionamiento del SAT. Para ello, se sugiere realizar un reunión o taller con los miembros del SAT, en el cual se presente un caso y por medio del juego de roles se examine y revise cada uno de los pasos establecidos en el esquema funcional. Al cierre del ejercicio de simulación, es conveniente reflexionar sobre lo realizado, discutir sobre los resultados, y brindar opiniones y sugerencias de ajustes.

### Un caso a manera de ejemplo<sup>6</sup>:

En un país x, un centro de tratamiento para personas con consumo de drogas recibió en consulta a un joven que cree que a cambio de heroína le vendieron “krokodil”<sup>7</sup>, porque la inyección de la droga le provocó irritaciones graves en la piel del brazo y además tuvo síntomas diferentes a los que comúnmente siente con la heroína.

**Fase de detección:** dado que se presume que puede existir una NSP en la escena del mercado de ese país, el centro de tratamiento

6. Tanto las fases como los pasos propuestos son un modelo básico a partir del cual se podrán hacer adecuaciones para cada contexto particular.

7. Desmorfina, droga opiode.

reporta esta información (evento) a la coordinación del SAT (OND). Hay que recordar que el reporte de casos debe tener un protocolo establecido que permita recoger la información necesaria para el proceso.

**Fase de caracterización y confirmación del evento:** al recibirse el reporte, la coordinación del SAT inmediatamente deberá confirmar si existe esta droga (“krokodil”) en el país. La principal fuente de verificación en este caso sería el examen en laboratorio de los fluidos del joven. En caso de no disponer de muestras se debería gestionar la obtención de la droga en calle (en el mismo lugar o zona de compra del joven) para luego analizarla en el laboratorio.

Efectivamente, el laboratorio de toxicología del centro de tratamiento analizó una muestra de sangre del joven y encontró metabolitos que confirman que sí se consumió “krokodil”. El reporte del análisis de laboratorio, idealmente, debe ser parte de la documentación del caso, o en su defecto, se debe aportar a la coordinación del SAT la información sobre el método analítico y resultados del análisis realizado.

En este caso, dado que se confirmó el hallazgo de una nueva droga, se inicia la búsqueda de datos sobre la misma para la caracterización de la sustancia. Para ello es importante considerar información sobre el caso particular, recolectando características sobre: presentación, empaque y fotografía de la muestra; lugar y fecha del hallazgo. Además, es necesario buscar información sobre la sustancia, como pueden ser los efectos sobre la salud, toxicidad, farmacología, manifestaciones clínicas, riesgos y daños asociados, países en los que se ha reportado la sustancia, muertes documentadas, intoxicaciones, ingresos a urgencias u otros efectos adversos asociados al consumo de la sustancia en otros países. Existen varias fuentes de información de organismos internacionales donde

se encuentra bibliografía relacionada con las sustancias psicoactivas, como las siguientes:

Programa SMART

<https://www.UNODC.org/LSS/Page/NPS/Resources>

Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA)

<http://www.emcdda.europa.eu/activities/action-on-new-drugs>

Scientific Working Group for the Analysis of Seized Drugs (SWGDRUG)

<http://www.swgdrug.org/>

La información sobre la caracterización de la sustancia forma parte de la documentación del caso, y su formato puede estar definido con anterioridad y estar estandarizado, conteniendo las variables e información que deben registrarse.

**Fase de evaluación del riesgo:** en esta etapa se analiza la información recolectada en la fase de caracterización de la sustancia encontrada y se realiza la valoración del caso, con el fin de tomar la decisión de emitir la alerta. Para el caso del ejemplo anterior, luego de valorar los riesgos de la sustancia respecto a la probabilidad de intoxicación grave, se determina emitir la alerta informando la presencia del “krokodil”.

**Fase de emisión de la alerta:** se elabora y emite la alerta, adaptando su contenido y definiendo canales para los distintos destinatarios. Para el caso del ejemplo anterior, es prioritario alertar a los usuarios de drogas que circulan (consumen o compran la sustancia) en la misma zona donde se está comercializando la sustancia identificada y, en especial, los usuarios de heroína, teniendo en cuenta que el joven pretendía comprar esta sustancia y le vendieron

“krokodil”. El sector sanitario debe ser informado del hallazgo, con el fin de que esté preparado para atender urgencias relacionadas con este consumo, y también deben serlo las autoridades de policía, para que puedan activar controles que permitan reducir la disponibilidad de esta sustancia.



### Aspectos a tener en cuenta en la puesta en marcha

La identificación de las sustancias es un aspecto central en el SAT, que constituye la evidencia científica para definir la naturaleza del evento (nueva sustancia, sustancias de corte, purezas, etc.). por lo que la identificación veraz sólo se realiza en laboratorio a partir de la identificación plena de la sustancia o del análisis de matrices biológicas.

Desde un comienzo debe acordarse con todas las instituciones y actores que el OND será el responsable de la coordinación; esto implica: recopilar, centralizar, sistematizar y difundir la información. Además, conviene plantear que, aunque los miembros se incorporan en condiciones de igualdad, la coordinación y gestión del SAT está bajo el liderazgo del OND.

Una vez cumplimentados los pasos descritos hasta el momento, se podría afirmar que el SAT está en condiciones de comenzar a funcionar.

Es importante tener en cuenta que las lógicas institucionales, y la multiplicidad de tareas y compromisos asumidos por los distintos actores, pueden generar el abandono del sistema —incluso cuando hayan manifestado oficialmente su interés por integrar el SAT—, dejando de participar activamente en el mismo.

Por este motivo, el rol del OND en tanto coordinador del SAT será central para mantener activo el sistema (intercambio de información) y, por lo tanto, será necesario que las tareas de coordinación y gestión sean constantes y con liderazgo, sin las cuales existiría el riesgo del fracaso del SAT.

Entre las tareas que deben ejecutarse desde la gestión, se pueden identificar algunas de ellas como prioritarias.

### 3.1. Tareas prioritarias de la coordinación del SAT

**Monitorear y mantener una adecuada conformación de la red**, lo cual implica evaluar la pertinencia de incorporar nuevos miembros y realizar los pasos necesarios en tal sentido (ver capítulo 2 sobre la forma de contactar con las instituciones y su convocatoria). En los casos de SAT con plataforma informática con acceso de usuarios previamente registrados, la coordinación deberá mantener actualizado el acceso de nuevos participantes y brindar el asesoramiento necesario para el manejo de la plataforma informática.

**Estimular la activa participación de los miembros del SAT**, cuyo rol principal es el envío de información relevante, de acuerdo a los objetivos trazados por el SAT, aunque también deben participar como colaboradores en la ampliación de información de eventos reportados por otros miembros y en otras actividades programadas desde la coordinación del SAT. Para ello, es esencial mantener a los miembros comprometidos y sensibilizados con el tema, demostrando su utilidad y beneficios, e involucrándolos en distintas etapas de la elaboración de productos finales del SAT.

**Recopilar, centralizar, sistematizar y analizar**, tanto la **información** proporcionada al SAT por los participantes del sistema, como de los distintos productos resultantes de este proceso.

**Validación de la información recibida mediante la triangulación de la información.** La coordinación del SAT debe procurar identificar las verdaderas tendencias, eventos o acontecimientos relevantes para el sistema. La triangulación de la información supone que ésta será lo suficientemente exhaustiva, de acuerdo a los objetivos del sistema y a los protocolos ya establecidos en el SAT. No sólo solicitando a los miembros y a otros actores relevantes información adicional a la brindada inicialmente, sino también indagando por otras

vías (por ejemplo, consulta a expertos u organismos internacionales, portales web, etc.) la veracidad o características del hecho.

**Procurar mantener activa la red a través de la constante circulación de información o novedades en el sistema.** Esta información no sólo será aquella proveniente de los reportes brindados por los miembros, sino que desde la coordinación se podrán volcar también contenidos relevantes vinculados a la temática como lo son los hallazgos de investigaciones, artículos científicos, nuevas publicaciones de organismos internacionales, eventos de interés, etc.

**Elaborar junto con los miembros del sistema** (buscando fundamentalmente su aval y asesoramiento técnico) **productos comunicacionales** para ser emitidos a distintos destinatarios (por ejemplo, a centros de atención y tratamiento en drogas u otros profesionales, usuarios de drogas y público en general).

**Realizar la difusión de las alertas elaboradas desde el SAT** a los distintos actores relevantes (tomadores de decisión, ámbito clínico, agencias del control de la oferta, centros de atención y tratamiento en drogas, público en general, etc.).

**Sostener la sensibilización de los cuerpos políticos** sobre el tema para que apoyen la labor del SAT.

**Monitoreo de otras fuentes de información**, como medios de comunicación, redes sociales, foros de discusión y sitios específicos de internet/*darknet* (tiendas virtuales y sitios web de venta de NSP). Es importante monitorear el mercado de drogas a través de internet para identificar posibles nuevas sustancias que se estén comercializando<sup>1</sup>. Sin lugar a dudas, éstas constituyen fuentes re-

---

1. Consulte como ejemplo, las siguientes pautas: <http://cadap-eu.org/en/publications/surveys-and-monitoring/2017-guidelines-monitoring/>

levantes de información del fenómeno de drogas emergentes, así como también lo son los medios de comunicación. Internet, mediante sus numerosos portales, muchos especializados en la temática de drogas, foros de usuarios y sus redes sociales, ofrece un abanico bastante amplio en términos de información vinculada a este tema. Estos ámbitos ameritan su vigilancia, ya que son creados por los propios usuarios y, al mismo tiempo, son los espacios donde realizan las consultas para acceder a sustancias, conocer las novedades del mercado, incorporar prácticas de consumo específicas (nuevas o algunas que vuelven a resurgir después de algún tiempo). Puede suceder que en estos espacios se intercambien guías prácticas de cuidado, que no siempre son las más adecuadas. El monitoreo de la web aporta información sumamente enriquecedora al SAT, pero, a diferencia de lo que sucede con las otras fuentes, la vigilancia de los medios de comunicación para extraer de ella lo que se considere pertinente para compartir e intercambiar en la red, será tarea de la coordinación del sistema.

**Promover proyectos de investigación y actividades** que aporten insumos al fenómeno objeto del SAT. Se tratarían de estudios *ad hoc* articulados con miembros del SAT que abordasen alguna dimensión en particular del tema.

### **3.2. Otras tareas en la coordinación del SAT**

**Actualizar y mantener las plataformas informáticas** cuando el SAT funciona por medio de ellas, para garantizar que las mismas se adecuen a las necesidades del sistema.

**Convocar a los miembros a participar en reuniones periódicas**, ya sea de la totalidad de la red o de alguna parte de ella, donde se aborden temas específicos y discutir sobre hallazgos de interés del SAT.

**Elaborar y actualizar otros productos del SAT** distintos de las alertas: banco de datos, boletines, informes globales con la descripción y el análisis de las tendencias sobre el fenómeno de interés, etc.

Promover y ejecutar el **intercambio de información con otros SAT** nacionales e internacionales.

**Promover y organizar reuniones**, simposios, seminarios, conferencias referidos al tema, que sirvan como espacio para el intercambio de información, la actualización de los actores e incluso para la visibilización del SAT.

Estimular el fortalecimiento de la capacidad de los miembros a través de su **formación continua**. Específicamente se sugiere promocionar y apoyar todas aquellas instancias que propicien el desarrollo de los distintos miembros, en sus respectivas áreas, en el ámbito de los temas de interés para el SAT. Seguramente, al analizar la situación actual del problema de las nuevas drogas en el contexto de un país, así como al contactar a los diferentes actores identificados, se harán evidentes las dificultades que se enfrentan. Por lo mismo, el proceso de creación del SAT y el vínculo con las diferentes instituciones es una oportunidad para alcanzar un diagnóstico de necesidades de capacitación. La UNODC reconoce varios retos provocados por la proliferación de las NSP que alcanzan a varios sectores, como a servicios de salud, laboratorios forenses de drogas, policía y fuerzas de control y organismos judiciales. Por ejemplo, los laboratorios forenses podrían estar limitados en su capacidad para identificar las nuevas sustancias psicoactivas en muestras de sustancias o en muestras biológicas. Las autoridades responsables del control pueden tener dificultades para identificar las sustancias nuevas en calle. Los operadores de justicia podrían no conocer las herramientas legales que se aplican para controlar

la producción y el tráfico de NSP. Los servicios de salud podrían no estar preparados para identificar o actuar frente al consumo de NSP si no conocen sus efectos y farmacología.



### Temas sugeridos para sensibilizar y capacitar a los miembros del SAT

- El problema de las NSP y el fenómeno de las drogas emergentes en el mundo.
- Tendencias en NSP a nivel global.
- Producción y tráfico de las NSP.
- Mercado de drogas y sus cambios según la política de drogas.
- Respuestas legislativas de control.
- Consumo y efectos adversos de las NSP y fenómeno de drogas emergentes.
- Consumo de NSP y su impacto en la salud pública.
- La detección, atención y reporte de NSP y fenómeno de drogas emergentes en los servicios sanitarios.
- Detección de NSP en los laboratorios.
- El papel de los adulterantes.
- Detección de NSP en matrices biológicas.
- Monitoreo y vigilancia de NSP y fenómeno de drogas emergentes.
- Respuestas en salud pública (prevención, reducción de riesgos y daños y atención de usuarios de drogas).

Por lo anterior, se propone evaluar la posibilidad de administrar periódicamente actividades de capacitación general y específica a actores y entidades. Se debe tener en cuenta que uno de los principales retos a afrontar es la detección de NSP, que a la vez es un aspecto central de un SAT, por eso se debe poner especial atención en gestionar el fortalecimiento de los laboratorios forenses del país, en temas como técnicas de detección, dotación de estándares de referencia y de equipamiento. Recuerde que UNODC, a través del Programa SMART, dispone de recursos técnicos para los países como son los manuales sobre métodos recomendados para identificación de NSP; así mismo, UNODC Viena coordina el sistema de garantía de calidad y apoya con la dotación de estándares. Ver <https://www.UNODC.org/LSS/Page/NPS/Resources>.

### 3.3. Flujo de información: detección y evaluación de riesgos

La circulación de la información al interior del SAT se inicia con el reporte de algún evento por parte de cualquier miembro del SAT, incluso el mismo OND, a través de los instrumentos que se presentarán a continuación. Esta información puede ser transmitida en diferentes formatos según la pertinencia o urgencia de la misma.

#### **Detección de una NSP u otro fenómeno emergente de drogas.**

Comenzando por lo que puede constituir el caso más típico, los miembros de SAT reportan la identificación de una NSP o un evento relacionado con el fenómeno de drogas emergentes: adulterantes inusuales, incautaciones o detecciones de drogas controladas poco comunes, problemas de salud vinculados con drogas ya conocidas o la existencia de unidades de dosificación (tabletas, pastillas, etc.) que contienen una concentración inusualmente ma-



Anexo 5. Formulario de reporte sobre identificación de NSP o fenómenos de drogas emergentes

yor de sustancia activa (drogas con alta potencia). Para estos casos, existe un formulario de reporte para ser usado por los miembros del SAT, en el cual se informa y se envía la nueva identificación a la coordinación, incluso si la información no está completa o no está disponible en ese momento. Una vez que la coordinación del SAT recibe el formulario de informe, se verifican todos los datos, en especial si la sustancia o evento informado ya ha sido identificado en el país con anterioridad o si se trata de la primera identificación. Si la coordinación recibiera un formulario de reporte incompleto o con ausencia de información, deberá verificar si los datos faltantes son inaccesibles o simplemente dan cuenta de una omisión al completar el formulario. Asimismo, también verificará si la información proporcionada es suficiente para **activar el protocolo de actuación** o bien si se requieren datos adicionales. En la etapa de recopilación e intercambio rápido de información, ésta no estará a disposición del público y se recabará información adicional sobre las sustancias identificadas, para realizar una evaluación y considerar otros pasos, según la naturaleza de los hallazgos. La verificación de los datos del reporte se realizará preferentemente por correo electrónico (o por teléfono y con seguimiento por correo electrónico), aunque también es posible utilizar un sitio web para este fin con acceso limitado sólo para los miembros del sistema. Finalmente, el formulario de reporte se completará y distribuirá a todos los miembros de la red SAT.

Sin embargo, esta lógica en la circulación de la información no es siempre igual, varía según los modelos de SAT. Existen SAT cuya lógica es la descrita, lo que supone que en la coordinación se centraliza la información (reportes), se analiza (por ejemplo, se considera su exactitud, completitud, etc.), se evalúa y, si está validada, luego es compartida con el resto de los miembros de la red. En otras ocasiones el reporte inicial de los miembros al SAT puede compartirse automáticamente con la totalidad de la red, sin previo

análisis por parte de la coordinación. En cualquiera de los casos, desde la coordinación del SAT puede solicitarse, de forma rápida, información adicional, cuando se considere que la proporcionada es insuficiente. Dada esta circunstancia, se podrá formular una solicitud al mismo miembro que emitió el reporte y/o a otros según la experticia de cada uno de ellos y, si es necesario, complementar con otros enfoques y/o disciplinas. En esta etapa, también desde la coordinación del SAT se pueden consultar otras fuentes de información externas a los miembros del SAT (por ejemplo, portales internacionales, informes de investigación, etc.), para completar el conocimiento sobre el evento.

Cuando se considere que la información obtenida es suficiente, se podrá realizar un análisis rápido de riesgos del evento reportado. Se sugiere que, para dicho análisis, el OND esté en constante comunicación con los miembros del SAT, para poder hacer una correcta evaluación de los aspectos del evento y considerar todas las dimensiones implicadas; principalmente, los riesgos sanitarios y sociales del mismo.

**Finalmente, si de la evaluación se concluye que existe riesgo para la salud pública y que la comunicación dirigida a grupos objetivo específicos puede ayudar a prevenir o a minimizar los daños asociados con el consumo de drogas, la alerta es lanzada y diseminada.**

El objetivo es evitar más daños relacionados con la exposición a NSP o con cualquier otro fenómeno emergente de drogas. De acuerdo a la gravedad de la amenaza, se definirán los grupos destinatarios de la alerta.

Asimismo, es pertinente que las sustancias o eventos que han sido evaluados como de riesgo o peligrosos sean objeto de un segui-

miento adicional. La situación se evalúa continuamente, especialmente en lo que respecta a la ocurrencia de eventos adversos tales como intoxicaciones fatales y no fatales pero graves, relacionadas con el uso de NSP y otras drogas. Si la situación se agrava (especialmente si el número de eventos adversos para la salud está aumentando y/o se informan nuevas incautaciones), la coordinación del SAT en cooperación con sus miembros, podrá proponer la distribución de una alerta a servicios específicos para usuarios de drogas o instalaciones de tratamiento médico especializadas en medicina de emergencia. Por ello, desde la coordinación del sistema se solicitará continuamente a los miembros del SAT la actualización de la información, cuya frecuencia dependerá de la gravedad de la situación (ver gráfica 4 y gráfica 5).

Algunas identificaciones y eventos reportados pueden ser catalogados como “graves”. Para la identificación de la gravedad de un caso, se pueden considerar los siguientes criterios (EMCDDA-Europol, 2007):

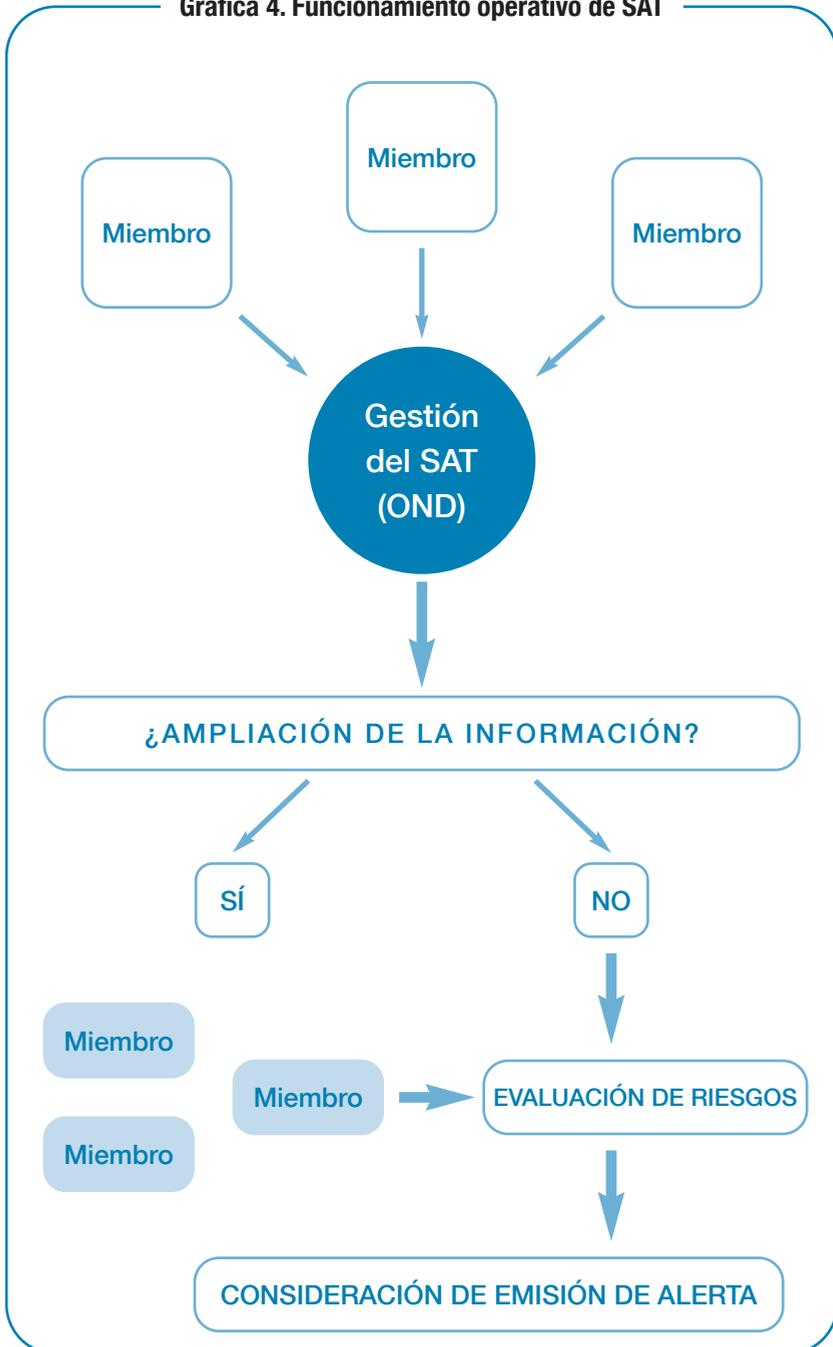
- Gran cantidad de material incautado.
- Evidencia de tráfico internacional.
- Evidencia de participación de grupos del crimen organizado.
- Propiedades toxicológicas/farmacológicas de la nueva sustancia psicoactiva o analogía con compuestos ya conocidos.
- Evidencia de la posibilidad de una difusión más amplia (rápida).
- Evidencia de intoxicación que requiera asistencia médica u hospitalización.
- Evidencia de muertes.



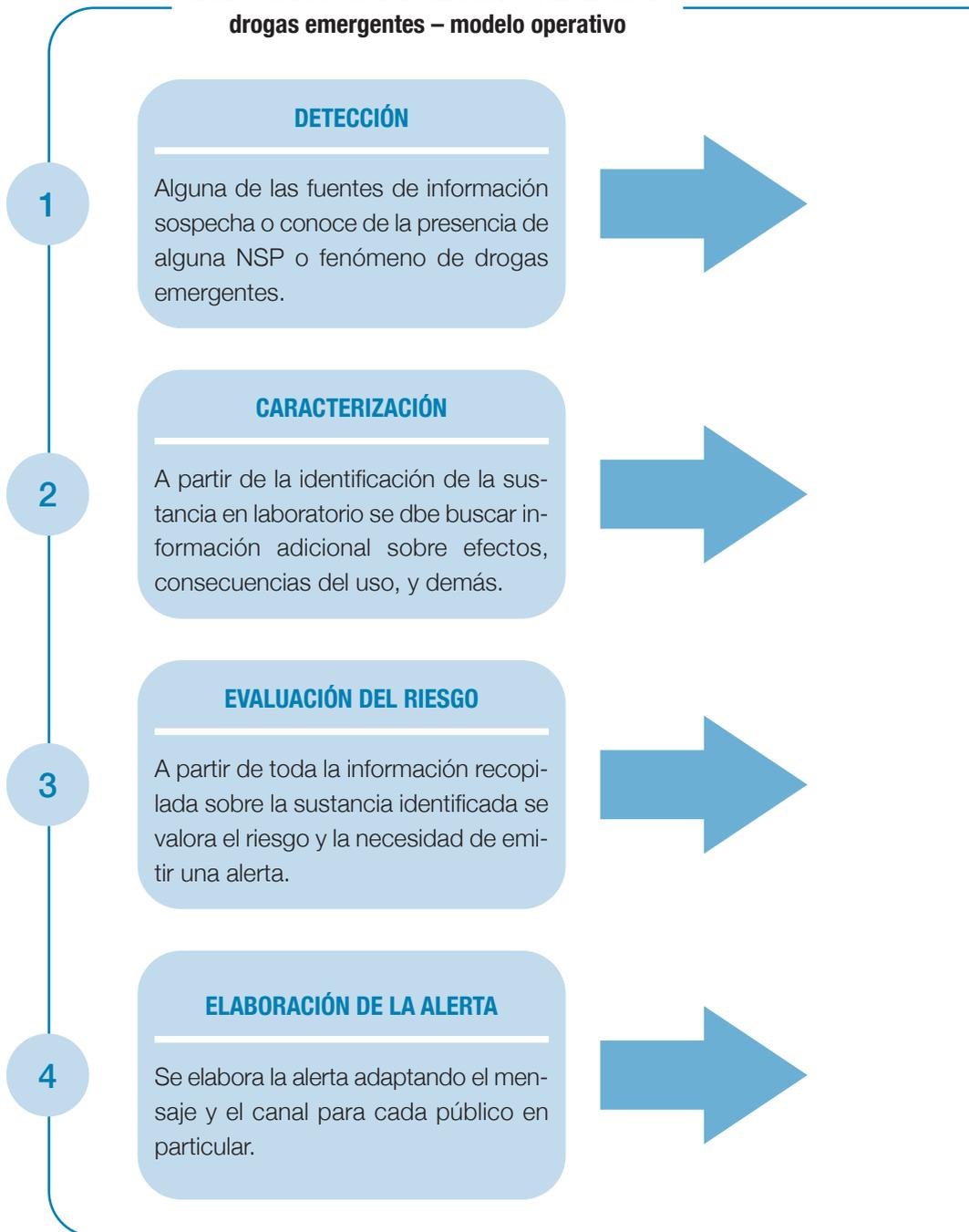
Anexo 6. Formulario de reporte de eventos adversos para la salud

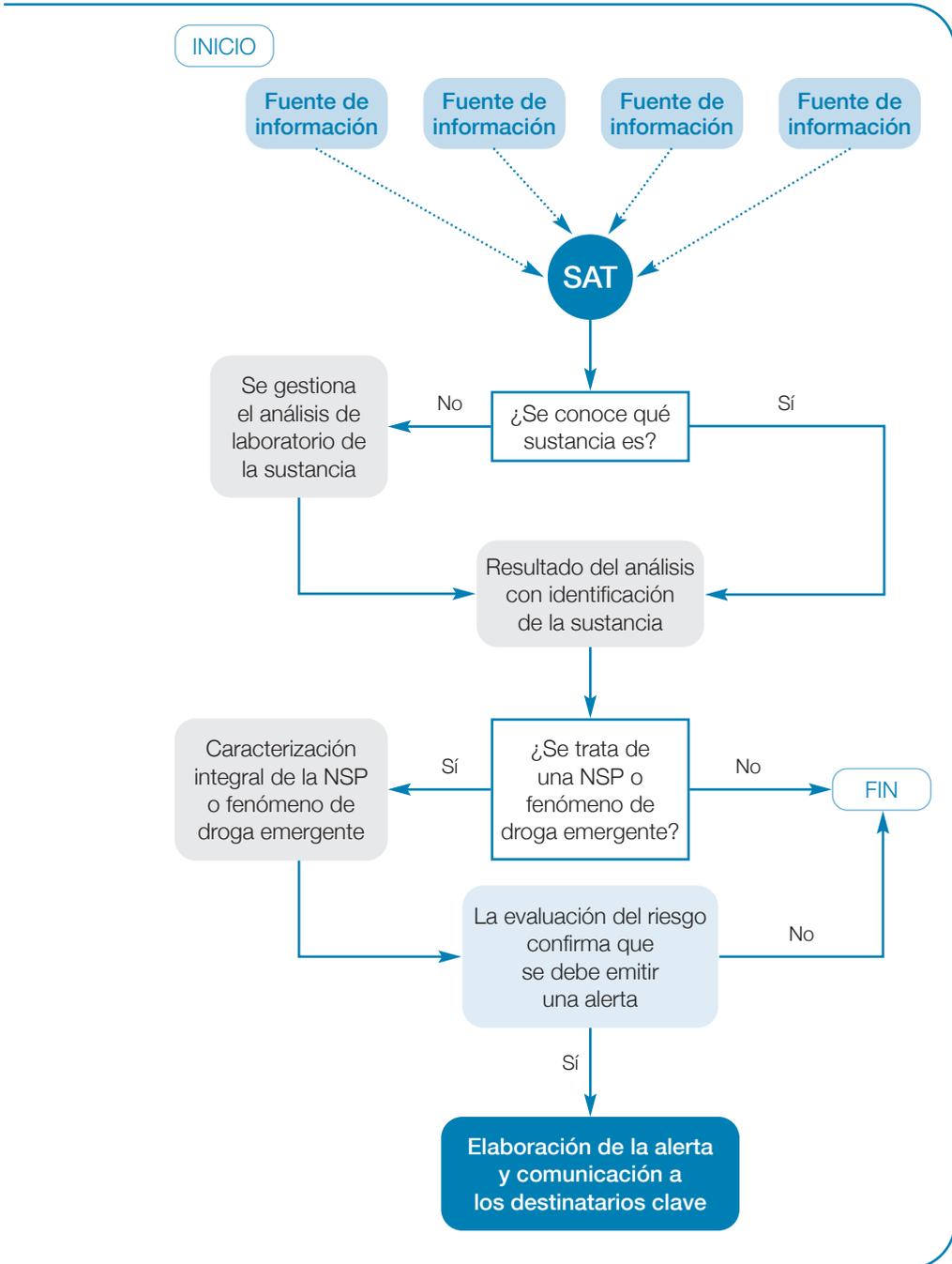
Por otro lado, los casos que referían a eventos adversos para la salud, deberán ser notificados en un formulario diseñado especialmente para esos casos.

Gráfica 4. Funcionamiento operativo de SAT



**Gráfica 5. Detección de una NSP o fenómeno de drogas emergentes – modelo operativo**





Para facilitar la identificación de NSP, los canales de información del SAT se utilizan para circular información sobre la sustancia, y su descripción física y química. Esto a menudo comprende datos y espectros analíticos (por ejemplo, tiempos de retención de cromatografía de gases, espectros de resonancia magnética nuclear y masa). Hasta cierto punto, estos datos son sustitutos de los estándares de referencia de las NSP, que a menudo no están disponibles. La información de esta naturaleza es intercambiada por instituciones como parte de sus actividades, las cuales analizan muestras de drogas o sustancias desconocidas (especialmente agencias de las fuerzas de seguridad, laboratorios toxicológicos y forenses).



**Evaluación de riesgos.** En caso de alta probabilidad de amenazas a la salud del evento o del fenómeno reportado, la coordinación del SAT inicia la recopilación rápida de la información a través de los miembros del SAT y otras instituciones o actores (según la naturaleza de la amenaza).

Esta fase supone evaluar los riesgos potenciales de su uso desde el punto de vista de la salud de los usuarios (acción farmacológica, efectos psicológicos y comportamentales, posibles consecuencias no deseadas, etc.), los costos sociales del fenómeno reportado, las posibilidades de que este uso se expanda en la población (ya que suelen estar asociados a subpoblaciones específicas o son eventos de baja magnitud, como ya fue indicado) a partir de las características del fenómeno, como por ejemplo su disponibilidad en el mercado. De acuerdo a la práctica de la UE, deben considerarse también los beneficios potenciales que el uso de una droga emergente puede implicar en términos terapéuticos, económicos o industriales, si correspondiera.

Toda esta información debe ser puesta bajo la lupa de la evidencia científica nacional e internacional disponible hasta el momento. Como ya se explicó, uno de los limitantes del fenómeno de drogas emergentes es justamente la poca disponibilidad de conocimiento acumulado, así como la existencia de información de baja rigurosidad o de diversa calidad. Para ello, deberán considerarse todos los datos obtenidos desde las más diversas fuentes: ponderando los mismos de forma diferencial, priorizando aquéllos que ofrezcan las mayores garantías en términos de rigurosidad y calidad, y sometiendo aquellos datos más dudosos a un análisis más detallado, sin perder de vista que los mismos pueden ser pertinentes, incluso cuando su contexto de producción carece del respaldo del método científico (EMCDDA, 2009).

La recopilación de datos, como modelo ideal, se centraría en la siguiente información:

- Descripción física y química incluido el nombre con el que se conoce la NSP u otra droga entre los usuarios si corresponde.
- Frecuencia, circunstancias y/o cantidades en que se encuentra la NSP u otra droga, e información sobre los medios y métodos de fabricación de las mismas.
- Fabricación o tráfico de NSP u otra droga.
- Riesgos sanitarios y sociales asociados con NSP u otra droga.
- Prevalencia de uso en la población y subgrupos específicos, características de los usuarios, patrones de uso.
- Si la NSP u otra droga está siendo actualmente evaluada, o lo ha sido ya, por el sistema de la UE o de las Naciones Unidas.
- Identificación a nivel de la UE o internacional.
- Si la NSP u otra droga ya está o no sujeta a medidas de control a nivel nacional, de la UE o internacional.

- Precursores químicos utilizados para la fabricación de la NSP u otra droga.
- Modo y alcance del uso establecido o esperado de la nueva sustancia.
- Cualquier otro uso de la NSP u otra droga y alcance de dicho uso.
- Información sobre si la NSP u otra droga es objeto de una solicitud de, o ya obtuvo, una autorización de comercialización.

La evaluación de riesgos deberá realizarse de forma rápida, buscando el equilibrio adecuado entre la recolección de información suficiente (pese a que siempre quedarán preguntas por responder) y la rápida respuesta. Esto último significa que la evaluación de riesgos no debería insumir un tiempo excesivo, porque de lo contrario, se estaría diluyendo la posibilidad de tomar acciones rápidas sobre el evento en cuestión.

Es entonces, que, como resultado de la evaluación de riesgos, se podrá emitir una alerta. Su contenido dependerá de los aspectos que se deseen comunicar y los destinatarios del mensaje.

### **3.4. Instrumentos para la recopilación y el intercambio de datos**

Los instrumentos estandarizados facilitan la comunicación interna entre los miembros del SAT, dado que establecen claramente las dimensiones y variables que deben comunicarse. Asimismo, a la coordinación del SAT se le permite organizar los datos de interés que se recopilen y procesen en cada reporte. Sin lugar a dudas, este mecanismo optimiza los tiempos y el trabajo de todas las partes, contribuyendo a la eficiencia del sistema.

Para recopilar e intercambiar datos e información, se recomienda la adopción (o adaptación) de herramientas internacionales de reporte que facilitan el intercambio de información, tales como:

- 1) Formulario de reporte sobre identificación de NSP o fenómenos de drogas emergentes, adaptado del formulario conjunto de EMCDDA y Europol.



Anexo 5. Formulario de reporte sobre identificación de NSP o fenómenos de drogas emergentes

- 2) Formulario de reporte de eventos adversos para la salud, adaptado del formulario usado por el EMCDDA.



Anexo 6. Formulario de reporte de eventos adversos para la salud

El reporte de identificación de NSP o fenómeno de drogas emergentes, así como el reporte de eventos adversos para la salud puede tomar la forma de un cuestionario preparado en algún editor de texto o editor de hoja de cálculo (por ejemplo, MS Office). La ventaja de un archivo de hoja de cálculo es la posibilidad de combinar los informes en un solo archivo o cargar los informes en un *software* estadístico.



Los SAT consolidados pueden optar por herramientas y mecanismos de recopilación de datos más sofisticados. Podrían distinguir entre la primera identificación de NSP (con un formulario especialmente diseñado para ello), de las posteriores apariciones de la sustancia, las cuales no tendrían por qué ser informadas inmediatamente al SAT. En estos casos, el SAT podría acordar con los miembros el reporte de estos casos, por ejemplo, cada 3 o 6 meses, mediante una herramienta especialmente diseñada para ello, denominada “Informe Periódico”, donde cada detección es reportada.

## 1) Formulario de reporte sobre la identificación de NSP o fenómeno de drogas emergentes

Todos los miembros del SAT, que representen una importante fuente de datos sobre NSP y la situación respecto al fenómeno de drogas emergentes, deben utilizar un formulario de reporte sobre la identificación de NSP o del fenómeno de drogas emergentes. Este formulario debe utilizarse para reportar toda información que se considere relevante de acuerdo a los objetivos trazados por el SAT. Por ejemplo, puede resultar de interés consignar la aparición de una NSP en una muestra biológica, aunque ésta ya hubiera sido identificada en las incautaciones, o casos sobresalientes de incautaciones de cantidades de gran volumen de NSP, entre otras situaciones.

La notificación de identificación de NSP u otras drogas incluye la siguiente información, en el caso de estar disponible (EMCDDA-Europol, 2007 y Decisión 2005/387/JAI del Consejo de la Unión Europea):

- Autoridad/agencia/institución que reporta.
- Fecha de detección.
- Nombre de la sustancia (nombre químico, otros nombres como nombres abreviados, nombres de calles). Esto incluye la identificación de adulterantes.
- Fuente de información:
  - Muestra física proveniente de una incautación, lo que significa la confiscación de una o más sustancias psicoactivas en un momento determinado y en un solo lugar, en el contexto del manejo de casos de manipulación no autorizada de sustancias narcóticas y psicotrópicas por parte de las autoridades policiales.

- Muestra biológica (humana). Por ejemplo, fluidos corporales (orina, sangre), tejidos, cabello, etc. La muestra puede relacionarse con la muerte, intoxicación no fatal u otra razón por la cual la muestra se analizó, tal como conducir bajo la influencia de una sustancia.
- Muestra física proveniente de una muestra recolectada, obtenida en el marco de la colección activa de los sistemas de monitoreo de drogas para fines de seguimiento o investigación (por ejemplo, compra controlada de las tiendas en línea o muestras recolectadas de usuarios de drogas para la verificación de su contenido).
- Otras sustancias presentes (sustancias psicoactivas y otros ingredientes que podrían tener un impacto negativo en los usuarios).
- Descripción física de la sustancia en caso de incautación/muestra recolectada (polvo, tableta, líquido, papel secante) y características, si corresponde, de la unidad de dosificación (peso, diámetro, forma, logo/marca, otras características destacables).
- Nivel del mercado de drogas (producción, tráfico, distribución o uso).
- Precio (minorista o mayorista).
- Pureza.
- Patrones de uso.
- Efectos en las personas (según fuentes de análisis clínicos o reportados por la persona).
- Contexto de uso (grupo de usuarios específicos, espacio de consumo).
- Indicación sobre posibles riesgos (riesgos sociales y para la salud).
- Participación en grupos del crimen organizado.

Las incautaciones de drogas tradicionales en altas concentraciones inusuales, incautaciones de adulterantes inusuales o incluso peligrosos también se deben informar al SAT. En estos casos, se brinda la siguiente información:

- Autoridad informante, agencia o institución.
- Fecha de la incautación.
- Nombre de la sustancia.
- Información sobre la concentración o el nombre de un adulterante.
- Información sobre el nivel del mercado de drogas.
- Origen de la sustancia (por ejemplo, compra en línea, a través de un distribuidor).
- Información sobre si la sustancia fue utilizada por otras personas, o pudieran estar actualmente en riesgo.

## **2) Formulario de reporte de eventos adversos para la salud**

Los eventos adversos para la salud son casos de intoxicaciones graves que requieren asistencia médica u hospitalización o intoxicaciones fatales relacionadas con:

- NSP.
- Otras drogas, por ejemplo, una concentración inusualmente alta de drogas tradicionales o una combinación inusual de drogas o ingredientes inusuales en las drogas tradicionales.
- Adulterantes y/o diluyentes.

Los eventos adversos para la salud generalmente son informados por laboratorios toxicológicos o centros de salud, aunque también

pueden ser informados por la policía cuando solicitan información, por ejemplo, para investigar casos de muerte. En estas circunstancias, la coordinación del SAT contacta con las instituciones de interés e intenta averiguar la mayor cantidad de información posible sobre el caso. Los datos personales de identidad no se recopilan.

Para obtener una imagen completa, se recomienda que la herramienta para informar eventos adversos relacionados con NSP u otras sustancias ya conocidas incluya los siguientes elementos (adaptado del formulario para el reporte de efectos adversos usado por el EU EWS):

- Nombre de la agencia que proporcionó la información.
- Fecha del evento.
- Tipo de evento (si fue intoxicación fatal o no fatal).
- Sexo de la persona.
- Edad de la persona.
- Tipo de muestra(s) biológica(s) analizada (sangre, orina, tejidos y órganos).
- Especificación de los métodos de análisis.
- Resultados del análisis (valores medidos).
- Nombre y nombre químico de la NSP u otra droga identificada.
- Información sobre la exposición a cualquier otra droga, sustancia o medicamento confirmado. analíticamente a partir de muestras biológicas.
- Resultados del análisis de otras drogas, sustancias, medicamentos en la muestra biológica.
- Vías de administración de la NSP u otra droga (por ejemplo, oral, inhalada, inyectada).

- Forma física de la NSP u otra droga utilizada (polvo, tableta, píldora, cápsula, solución u otra).
- Fuente de la NSP u otra droga (internet, traficante de drogas, amigos, etc.).
- Descripción del evento.
- Descripción de los síntomas y características clínicas.
- Información sobre el enlace con otros casos de eventos adversos (otras personas que también pudieran haber tomado la sustancia/producto al mismo tiempo y que también hubiera requerido atención médica).
- Cualquier otra información relevante o comentarios.

El estado de la salud y otras consecuencias relacionadas con el uso de NSP u otra droga también pueden ser informados por otros actores, como organizaciones no gubernamentales que prestan servicios a usuarios de drogas, o por la policía. Pero dado que la información se basa en informes subjetivos de usuarios de drogas, el formulario de informe de eventos adversos no es utilizado para estos fines, sino que esta información generalmente se transmite por vías más informales.

Estos dos instrumentos comentados anteriormente para la recopilación de datos se utilizan en la **fase de detección**, la primera fase identificada en el diagrama funcional (ver gráfica 5). A partir de este punto se activa el funcionamiento de la red, como ya fue señalado anteriormente.

### 3.5 Diseminación de la información del SAT

Tal como ya se indicó, la generación y comunicación de la información es una de las funciones fundamentales del SAT. Por este mo-

tivo, uno de los ejes centrales será la capacidad del sistema para informar oportunamente. Alcanzar este objetivo ulterior representa uno de los principales desafíos de los SAT.

De esta forma, la información sobre los eventos detectados como relevantes debe ser transmitida a las autoridades e instituciones relacionadas con el control de la oferta con el fin de que puedan reforzarse los controles y la interdicción.

También debe ser transmitida a las instituciones y actores del sector sanitario para que puedan estar preparados frente a posibles demandas de servicios de salud y servicios sociales. Por último, también es útil difundir la información a instituciones o actores vinculados al campo de la prevención y de la reducción de riesgos y daños.

Para ello, el SAT deberá elaborar diferentes productos acordes con cada objetivo de comunicación, según el destinatario, el canal y el mensaje a transmitir.

En este marco, las preguntas básicas serán:

- ¿Qué se quiere comunicar?
  - ¿Cómo se quiere comunicar?
  - ¿A quién se quiere comunicar?



### 3.6. Productos del SAT

Existen varios productos que pueden ser generados por el SAT y que son resultado del análisis y validación que se hace de la información proporcionada por los diferentes miembros.

## Alertas

El principal producto del SAT son las alertas; como ya se señaló, la comunicación de los riesgos asociados a los fenómenos validados o confirmados, es la razón de ser de los SAT. En el capítulo 2 de este manual se incluyen la definición y características principales de las alertas.

**La comunicación sobre aspectos sensibles, particularmente en este ámbito donde el eje es la salud pública, no está libre de dificultades. En tal sentido, se asocian mitos a la emisión de alertas tempranas que pueden, incluso, limitar la eficacia de un SAT. Los mitos están fundados en dos tipos de miedos: respecto a la propia información y en lo que refiere a la respuesta del público (ver cuadros a y b siguientes).**

## Evaluación de riesgos de sustancias

La fase de evaluación de riesgos ya mencionada debe incorporar la documentación de lo actuado y de los hallazgos y conclusiones alcanzadas respecto al fenómeno bajo estudio. Estos informes son el producto de esta fase y se difunden a la red de miembros del SAT.

## Base de datos

La base de datos es un sistema estructurado para almacenar información y para su posterior procesamiento y contiene información reportada al SAT. Los datos están organizados de acuerdo con una estructura de registros exactamente definida para que la información pueda buscarse rápidamente y usarse según sea necesario.

### a) Mitos referidos al momento de emisión de la alerta, su fuente o contenido

POR QUÉ EL MITO CARECE DE FUNDAMENTO	ACCIONES PARA CONTRARRESTARLO
<b>"Poner en conocimiento del público puede empeorar las cosas"</b>	
<p>La experiencia e investigación muestran que cuando hay una posible amenaza es mejor transmitir la información para que se pueda hacer algo al respecto. Las consecuencias y los costos de distinto tipo suelen ser muy altos cuando no se proporciona la información. El desafío está en asegurar que las personas estén preparadas para actuar con la información que reciben.</p>	<p>La apertura de un flujo de información constante a medida que un incidente se desarrolla, permite que las directrices iniciales se modifiquen a medida que cambian las circunstancias. El público, al saber cómo se desenvuelve la emergencia, modificará sus acciones a medida que los hechos se evidencien y las situaciones cambien.</p>
<b>"La información debe ser lo más breve posible"</b>	
<p>Si la información es correcta, es poco probable que sea demasiada, cuando se trata de la seguridad de las personas. El miedo a lo conocido es mejor que el miedo a lo desconocido. Una dosis balanceada de información acertada puede reducir la especulación. Los mensajes deben ser concisos, pero completos.</p>	<p>Hay que proporcionar información a medida que ésta se encuentre disponible. Especialmente durante eventos inciertos, la alerta es un diálogo que ayuda a las personas a lidiar constructivamente con la incertidumbre.</p>

Fuente: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2012, p. 17.

**b) Mitos referidos a las respuestas a las alertas**

POR QUÉ EL MITO CARECE DE FUNDAMENTO	ACCIONES PARA CONTRARRESTARLO
<b>Gritar "viene el lobo" (falsa alarma)</b>	
<p>La eficacia de la respuesta del público a las alertas bien dirigidas no disminuye cuando éstas se explican cuidadosamente y son poco frecuentes.</p>	<p>Ver las falsas alarmas como ventanas de oportunidad: enseñar a las comunidades que las falsas alarmas surgen de la incertidumbre inherente y no de la práctica profesional deficiente.</p>
<b>Pánico colectivo</b>	
<p>El pánico colectivo ocurre, pero es poco común. Las personas en general participan en acciones racionales adaptadas, incluso cuando están muy asustadas.</p>	<p>Los avisos públicos oportunos y eficaces pueden hacer mucho para disminuir el riesgo de pánico en situación de emergencia.</p>

Fuente: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2012, p. 17.

Una base de datos parece ser una herramienta útil para gestionar información sobre NSP y otras drogas identificadas a nivel nacional.

El objetivo es almacenar la información sobre sustancias individuales y su identificación en diferentes fuentes, lo que permite extraer y analizar rápidamente la información de acuerdo con diferentes criterios y producir estadísticas de resumen.

Además, contar con la sistematización de esta información facilita el intercambio internacional de la misma y el seguimiento de la

evolución de las detecciones en el mercado local e internacional, entre otros beneficios.

En cuanto a la identificación de NSP y otras drogas, la estructura de la base de datos recomendada incluye la siguiente información:



Anexo 5. Formulario de reporte sobre identificación de NSP o fenómenos de drogas emergentes

- Fecha de identificación de la sustancia.
- Fecha de presentación de informes al SAT.
- Primera identificación (internacional/nacional).
- Número de caso (significa número de identificación de ocurrencia confirmada de una o más sustancias psicoactivas nuevas en un momento determinado y en un solo lugar).
- Lugar y circunstancias de la detección (de una incautación, intoxicación o colección de muestras).
- Autoridad informante (nombre de la autoridad informante, agencia o empresa).
- Tipo de muestra (si la nueva sustancia psicoactiva se identificó en una incautación, compra controlada, muestra recolectada, muestra biológica).
- Sustancia (nombre de la NSP más abundante detectada, incluidos otros nombres y nombres de calle).
- Grupo químico (aminoindanos, arilalquilaminas, arilciclohexilaminas, benzodiazepinas, cannabinoides sintéticos, catinonas sintéticas, indolalquilaminas —por ejemplo, triptaminas— opioides sintéticos, fenetilaminas, derivados de piperazina, piperidinas y pirrolidinas, plantas y extractos, otras sustancias).
- Otras NSP o sustancias detectadas en una muestra.

- Forma física (tableta, polvo, cápsula, papel secante, líquido —sangre, orina, otro—, etc.).
- Cantidad (peso o volumen o número de tabletas/cápsulas/papel secante/etc.).
- Unidad de medida.
- Información de mercado (producción, tráfico-importación, tráfico-exportación, tráfico-tránsito, distribución, uso).
- País de origen (o último país antes del país de interceptación).
- País de destino (de las incautaciones).
- Estructura molecular de la sustancia.
- Imagen/foto de muestras reportadas que contienen la sustancia.
- Análisis de riesgos asociados al uso de la droga desde el punto de vista sanitario como social (ejemplo: información toxicológica).
- Información sobre precursor químico.
- Modalidad de consumo.
- Medidas de control que recaen sobre la droga.
- Notas (otros datos relacionados con el caso).

La base de datos es administrada desde la coordinación del SAT y deberá estar disponible en línea para otros miembros de la red del SAT. En el caso de estos últimos se permite el acceso, pero no la edición, de datos, siendo esta última tarea responsabilidad de la coordinación del SAT, que irá incorporando las novedades a la base de datos a medida que aparezcan nuevos reportes al sistema.

### Protocolos de actuación

Uno de los productos que puede aportar el SAT es la generación de protocolos de actuación específicos en el ámbito clínico, fo-

rense, o de otro tipo. Ante la constatación de una NSP o de un fenómeno de drogas emergentes pueden proponerse cambios o nuevos procedimientos que busquen profundizar el conocimiento en esta área, así como ajustar las prácticas profesionales en pro de la mejora, por ejemplo, de los abordajes realizados por parte de médicos o especialistas de la salud.

#### **Boletines/informes con resumen de actividades del sistema para un período específico**

Los informes o boletines que reflejen el acumulado de reportes volcados por los miembros del sistema o que reúnan las alertas emitidas por el SAT pueden ser otro de los productos generados por éste. También se podrán elaborar otro tipo de informes que reúnan la recopilación de alguna información específica según subtemas de interés.

#### **Propuestas de estudios *ad hoc***

El SAT puede constituirse en un ámbito propicio para la generación de propuestas de estudios específicos (y su ejecución por parte de alguno de sus miembros según sus posibilidades y especificidades) enfocados a dar respuestas al fenómeno de drogas emergentes. Dichos estudios podrán involucrar a otros miembros de la red y aportar conocimiento sobre el objeto de análisis del sistema.

#### **Informes especiales de temáticas específicas mediante distintas metodologías**

El SAT puede promover y liderar la elaboración de informes especiales con abordaje de temáticas particulares vinculadas a NSP o fenómeno de drogas emergentes y que surjan a partir de un hallazgo del SAT y de la participación de miembros del sistema. Una

de las metodologías aplicables en este sentido es la de *Trendspotting* (Mounteney, 2016).

### Documentos metodológicos

Son documentos que contienen la sistematización de mecanismos legales y procedimientos para el análisis de sustancias incautadas. Es oportuno que se sintetice y organice la información sobre los distintos procedimientos y actores involucrados en estos mecanismos, que probablemente varíen de un país a otro.

### Informe resumen

Es recomendable que, periódicamente, el SAT produzca un documento con el panorama global de la situación con respecto a las NSP, las tendencias emergentes relacionadas con las sustancias controladas, los eventos adversos graves relacionados con drogas y todo aquello que fuera objeto de estudio en el SAT en el período determinado. El informe se entiende como un inventario periódico de situación.

Se recomienda preparar un informe resumen con una frecuencia de al menos una vez al año (informe anual) y se sugiere que cubra cinco áreas principales, a saber:

- Situación con respecto a las NSP (incluida la cantidad de NSP identificadas), tendencias emergentes relacionadas con sustancias controladas y eventos adversos graves relacionados con sustancias psicoactivas.
- Cambio en comparación con el año anterior o, si es posible, tendencia en el largo plazo.
- NSP que representan una amenaza sustancial, por lo general las que fueron sometidas a una evaluación de riesgos en el pasado, tendrán una sección específica.

- Evaluación de la red SAT (por ejemplo: cambios en la red SAT, formalización de procedimientos, actividades).
- Desarrollos legislativos relacionados con NSP (por ejemplo, enmienda de la lista de sustancias controladas, adopción de nueva legislación).

Para una mejor visión general, la descripción de la situación se puede complementar con una tabla que contenga datos agregados sobre identificación de NSP y otras sustancias en diferentes tipos de muestras: incautaciones, muestras biológicas o muestras recolectadas para mapear el mercado de drogas y las tendencias emergentes. Se recomienda que la tabla de datos agregados contenga la siguiente información:

- Institución, autoridad que reporta.
- Tipo de detección (incautación, muestra biológica, muestra recolectada).
- Nombre de la NSP o sustancia psicoactiva detectada.
- Otra NSP o sustancia psicoactiva detectada.
- Forma física en la cual fue detectada la NSP u otra droga.
- En el caso de muestras biológicas, información sobre el tipo de muestra en la que se identificó la NSP u otra droga y si la identificación estaba relacionada con un caso de fallecimiento, intoxicación no fatal u otro caso, por ejemplo: conducción de vehículos bajos los efectos de sustancias, testeo de drogas.
- Número total de casos.
- Cantidad total de incautaciones (peso total o volumen, número de tabletas/cápsulas/ sellos, etc.).

El informe debe estar disponible para todos los miembros de SAT y debe enviarse al organismo de coordinación nacional y/o la auto-

ridad de salud pública, responsable de la política de drogas. El informe también puede estar disponible públicamente. Sin embargo, se recomienda publicar una versión abreviada que no enumere todas las sustancias identificadas y que no contenga información sobre los próximos cambios legislativos.

La elaboración de los informes resumen son responsabilidad de la coordinación del SAT, sin embargo, puede solicitar a los miembros de SAT que hagan un informe resumido sobre el alcance de sus actuaciones.

### Reporte a organizaciones internacionales

En el caso del primer reporte de una nueva sustancia psicoactiva, en particular a nivel internacional, se recomienda que la coordinación del SAT informe inmediatamente a las organizaciones supranacionales (UNODC, CICAD/OEA, EMCDDA), quienes difundirían la información sobre la identificación de una NSP —incluyendo cualquier dato analítico—, a instituciones que participen en el SAT a nivel global europeo e internacional (como puntos focales nacionales, unidades nacionales de Europol, Comisión Europea, Agencia Europea de Medicamentos, etc.).

La información sobre sustancias identificadas a nivel europeo o internacional está disponible para la coordinación del SAT a través del acceso a la *Base de Datos Europea sobre Nuevas Drogas* (EDND)<sup>2</sup>, gestionada por el EMCDDA, y a través de la *Plataforma de Alerta Temprana sobre Nuevas Sustancias Psicoactivas* (EWA)<sup>3</sup>, gestionada por UNODC. El acceso a la información sobre sustan-

---

2. European Database on New Drugs (EDND) <https://ednd-cma.emcdda.europa.eu>

3. UNODC Early Warning Advisory (EWA) on New Psychoactive Substances (NPS) <https://www.unodc.org/LSS/Home/NPS>

cias identificadas a nivel europeo e internacional se realiza mediante una solicitud individual dirigida a esas instituciones.

### **3.7. Destinatarios/beneficiarios de los productos del SAT**

Es posible identificar siete tipos de destinatarios/beneficiarios directos de la información y de los productos elaborados por el SAT además de los miembros del sistema que, a través del intercambio de la información, pueden aumentar su caudal de conocimiento sobre la temática y mejorar sus respectivas prácticas y quehaceres profesionales.

#### **a) Tomadores de decisión**

En el marco de la implementación de la política pública sustentada y evaluada a partir de la evidencia, será prioritario difundir la información y los productos elaborados desde el SAT entre las autoridades o actores encargados de tomar las decisiones en materia de políticas de reducción de la demanda y control de la oferta de drogas.

#### **b) Profesionales/expertos del área de la atención de la salud**

El grupo conformado por los profesionales que se desenvuelven en el ámbito clínico, ya sea a nivel de atención primaria, puertas/servicios de emergencias o en los niveles más especializados de la atención de la salud, debería poder acceder a información oportuna que se elabore en el marco del sistema, porque la misma constituye insumo fundamental para su trabajo. Informar a estos expertos sobre la existencia de determinadas sustancias o patrones de consumo, sus efectos, sintomatología, toxicidad, antecedentes de in-

toxicaciones, sobredosis o decesos puede contribuir a que los profesionales mejoren la calidad de sus intervenciones por la realización de diagnósticos más acertados y la indicación de tratamientos más adecuados para ello.

### **c) Fuerzas del área de la interdicción**

Las fuerzas vinculadas a los aparatos represivos y de control de la oferta de sustancias psicoactivas también constituyen otro grupo que puede beneficiarse de la información generada en el marco del SAT, tales como: la caracterización química de sustancias desconocidas, el conocimiento de sus características morfológicas, la información proporcionada por usuarios de drogas o informantes clave sobre origen/procedencia, forma de comercialización y distribución.

### **d) Usuarios de drogas**

Muchos usuarios de drogas estarán interesados en conocer la composición química de las sustancias que consumen, así como los riesgos que su uso conlleva, especialmente en relación a las drogas de síntesis (y en especial de NSP) por el desconocimiento existente al respecto. La información sobre la composición, dosis y riesgos asociados al uso, así como una adecuada difusión de las medidas de reducción de riesgos y daños, puede permitir a los usuarios la incorporación de pautas y conductas de cuidado que reduzcan los daños del consumo.

### **e) Población general**

La información proveniente del SAT puede ser útil no sólo para los usuarios de drogas sino también para las personas de su entorno (familiares, amigos o allegados), ya que puede brindar información

sobre los cuidados y las acciones que deberían tomar ante casos de intoxicación aguda. La difusión masiva de la información con énfasis en la salud pública no sólo permite instalar el tema en la agenda pública, sino también contribuye a la desestigmatización de los usuarios de drogas en la sociedad en general.

#### **f) Otros países**

Teniendo en cuenta que el fenómeno de NSP, de drogas emergentes y de drogas en general es un problema que trasciende las fronteras y se manifiesta a nivel global, es relevante para la vigilancia epidemiológica y de estos temas específicos, compartir entre países y regiones información de las alertas emitidas, para tomar medidas preventivas oportunamente.

#### **g) Organismos y programas internacionales (UNODC, CICAD/OEA, EMCDDA, COPOLAD, etc.)**

Para los organismos internacionales que hacen especial vigilancia de la situación de estos fenómenos en todo el mundo, y que recolectan información, realizan análisis específicos y/o constituyen espacios de reflexión y acción internacional, es fundamental que los países tomen las medidas de vigilancia necesarias. En este marco, será primordial para ellos acceder a la información que se genere en los SAT nacionales, para enriquecer y complementar el análisis regional y global, tarea principal de estas instituciones.

Desde el año 2014, 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*, destacó la necesidad de detectar, analizar e identificar las NSP, orientada tanto a reducir la demanda como a restringir la oferta de drogas, a fin de prevenir el uso indebido de las

mismas. Así mismo instó a “los Estados Miembros a que intercambien, cuando proceda, mejores prácticas en cuanto a medidas de reducción de la demanda y directrices sobre tratamientos así como prácticas de tratamiento basadas en pruebas científicas, incluida información sobre las características del consumo y el perfil de los consumidores, protegiendo siempre su identidad y privacidad, de conformidad con la legislación nacional, a fin de fortalecer las estrategias de prevención, rehabilitación y tratamiento” (Comisión de Estupefacientes, 2014).



En síntesis, el presente manual tiene como pretensión proporcionar una guía práctica con consideraciones y fundamentos esenciales para el establecimiento de un SAT nacional.

Este manual no pretende ser una guía prescriptiva de protocolos de actuación, flujos de información o herramientas para el intercambio de información, sino que los conceptos aquí presentados deben tomarse como indicativos y deberán adaptarse a la realidad y situación de cada país.

Por su finalidad, los SAT se constituyen indudablemente en uno de los pilares esenciales para preservar la salud pública y seguridad de la población. El suministro de información fiable y la evidencia en tiempo real beneficia a todos los actores implicados y constituye un valor añadido único tanto para el control de oferta, la reducción de demanda, la formulación de políticas en materia de drogas, y en última instancia, para los propios usuarios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión de Estupefacientes (2014). *Resolución 57/9*.

COPOLAD I (2012). *Conclusiones. Sesión de Trabajo sobre Sistemas de Alerta Rápida 5-7 diciembre de 2012*. San José, Costa Rica.

Disponible en: [www.copolad.eu](http://www.copolad.eu)

COPOLAD II (2016). *Mapeo de situación de los Observatorios Nacionales de Drogas (OND): estudio de situación basal y de seguimiento (2011-2016) para los países de América Latina y del Caribe*.

Disponible en: [www.copolad.eu](http://www.copolad.eu)

COPOLAD II (2017). *Relevamiento de las características y alcances de los Sistemas de Alerta Temprana en drogas existentes en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay*.

Disponible en: [www.copolad.eu](http://www.copolad.eu)

*Decisión No 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión no 2119/98/CE, Diario Oficial de la Unión Europea L 293/1.*

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1082>

*Decisión 2005/387/JAI del Consejo, de 10 de mayo de 2005, relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas sustancias psicotrópicas.*

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32005D0387>

DGPNSD (2011). *Drogas emergentes. Informes de la Comisión Clínica.* Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Disponible en:

<http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/publicaciones/catalogo/catalagoPNSD/publicaciones/pdf/InformeDrogasEmergentes.pdf>

DGPNSD (2017). *Informe 2017. Alcohol, tabaco y drogas ilegales en España. Sistemas de Alertas Temprana.*

Disponible en:

<http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/informesEstadisticas/pdf/2017OEDA-INFORME.pdf>

EMCDDA (2003). *Manual europeo de las funciones de información temprana para el fenómeno de drogas emergentes.*

Disponible en: <http://www.seguridad.gob.sv/cna/wp-content/uploads/2018/04/fenomenos-emergentes-relacionados-con-drogas.pdf>

EMCDDA (2009). *Risk Assessment of New Psychoactive Substances. Operating Guidelines.*

Disponible en:

<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index100978EN.html>

EMCDDA (2012). *Early Warning System – National Profiles.*

Disponible en: <http://www.emcdda.europa.eu/thematic-papers/ews>

EMCDDA (2016). *The Internet and Drug Markets.*

Disponible en: [http://www.emcdda.europa.eu/publications/insights/internet-drug-markets\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/publications/insights/internet-drug-markets_en)

EMCDDA – CICAD/OEA (2010). *Creación de un observatorio nacional de drogas: un manual conjunto.*

Disponible en:

[http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook_en)

EMCDDA – Europol (2007). *Early-warning System on New Psychoactive Substances. Operating Guidelines.*

Disponible en:

<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index52448EN.html>

Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y de Media Luna Roja (2012). *Sistemas comunitarios de alerta temprana: principios rectores.*

Disponible en:

[http://www.ifrc.org/PageFiles/103323/1227800\\_IFRC\\_Guiding%20Principles\\_ES.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/103323/1227800_IFRC_Guiding%20Principles_ES.pdf)

Fundación Universitaria Luis Amigó (S/D). *Protocolo de vigilancia en salud pública drogas emergentes.* Medellín.

Mounteney, J. (2016). *Trendspotting Approaches: Using Mixed Methods to Explore Emerging Drug Phenomena.* EMCDDA.

NDEWS. *National Drug Early Warning System.*

Disponible en: <https://ndews.umd.edu/>

OFDT (2003). *Emerging Drug Phenomena. A European Manual on the Early Information Function for Emerging Drug Phenomena.*

Disponible en: [https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/m\\_et\\_an.pdf](https://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/m_et_an.pdf)

Ortega y Gasset, J. (1935). *Historia como sistema.* Madrid: S.L.U. Espasa Libros (2001).

*Reglamento (UE) 2017/2101 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2017 por el que se modifica el Reglamento (CE) no. 1920/2006 en lo relativo al intercambio de información, al sistema de alerta rápida y al procedimiento de evaluación del riesgo de las nuevas sustancias psicotrópicas.*

Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2017.305.01.0001.01.SPA&toc=OJ:L:2017:305:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.305.01.0001.01.SPA&toc=OJ:L:2017:305:TOC)

UNGASS (2016). *Nuestro compromiso conjunto para enfrentar efectivamente y contrarrestar el problema mundial de las drogas*.

Disponible en: <http://copolad.eu/es/publicacion/1574>

UNODC (2013). *The Challenge of New Psychoactive Substances. Global SMART Programme*. Viena: UNP.

Disponible en:

[https://www.unodc.org/documents/scientific/NPS\\_Report.pdf](https://www.unodc.org/documents/scientific/NPS_Report.pdf)

UNODC (2014a). *Global SMART Update*.

Disponible en:

[https://www.unodc.org/documents/scientific/Global\\_SMART\\_Update\\_12\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/scientific/Global_SMART_Update_12_web.pdf)

UNODC (2014b). *Comisión de Estupefacientes Informe sobre el 57º período de sesiones (13 de diciembre de 2013 y 13 a 21 de marzo de 2014)*, E/2014/28 E/CN.7/2014/16, 46-51.

Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_57/Report/E2014\\_28\\_sV1402551.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_57/Report/E2014_28_sV1402551.pdf)

UNODC (2016). *Global Smart Update Post – UNGASS 2016: NSP Tendencias, desafíos y recomendaciones*. Volumen 16. Septiembre de 2016.

Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/scientific/Global-SMART-Update-2016-vol-16.pdf>

UNODC (2017a). *Informe Mundial de las Drogas 2017. Booklet 1*.

Disponible en:

[https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet\\_1\\_EXSUM.pdf](https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_1_EXSUM.pdf)

UNODC (2017b). *Informe Mundial de las Drogas 2017. Booklet 4*.

Disponible en:

[https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet\\_4\\_ATSNSP.pdf](https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_4_ATSNSP.pdf)

World Meteorological Organization (2011). *Good Practices for Multi-hazard Early Warning Systems (EWS)*.

Disponible en: <https://public.wmo.int/en/resources/meteoworld/good-practices-multi-hazard-early-warning-systems-ews>



**ANEXOS**



# ANEXO 1. HOJA DE RUTA PARA LA PLANEACIÓN DEL SAT

## JUSTIFICACIÓN

**¿Por qué es necesario un SAT?**

---

---

---

---

**¿Cuál es la situación actual de las NSP y del fenómeno de drogas emergentes?**

---

---

---

---

---

## DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

¿Cómo se gestiona actualmente la información sobre las NSP o sobre el fenómeno de drogas emergentes?

.....

.....

.....

## RECURSOS

Equipo a cargo: ¿Quiénes se encargarán de liderar el proceso de creación del SAT?

.....

.....

.....

Recursos económicos:

.....

.....

.....

Recursos tecnológicos:

.....

.....

.....

# ANEXO 2. PLAN DE ACCIÓN

QUÉ	CÓMO		QUIÉN	CUÁNDO											
Objetivo	Actividades	Indicador	Responsable	AÑO 1											
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Identificar las fuentes de información y actores	Elaborar un listado de las posibles fuentes de información y actores														
	Enviar una carta informativa a los actores identificados														
	Gestionar una reunión con cada institución														
	Celebrar una reunión con todos los actores identificados														







# ANEXO 4. FORMULARIO DE CARACTERIZACIÓN DE LABORATORIOS FORENSES QUE PARTICIPAN EN EL SAT

## INFORMACIÓN GENERAL

Nombre del laboratorio:

.....

Institución a la que pertenece:

.....

Dirección:

.....

Ciudad:

.....

Nombre de contacto:

.....

Correo electrónico:

.....

## TIPO DE MUESTRAS ANALIZADAS

Incautaciones:

.....

Muestras biológicas:

.....

Muestras recolectadas de usuarios:

.....

.....

## TÉCNICAS DISPONIBLES

Seleccione del listado su disponibilidad.

Reacciones colorimétricas

Cromatografía de Capa Delgada (CCD)

Cromatografía Líquida de Alta Resolución (HPLC-UV-VIS)

Cromatografía Líquida de Alta Resolución  
con detector de arreglo de diodos (HPLC-PCA)

Cromatografía de Gases  
con detector de Nitrógeno-Fósforo (GC-NPD)

Cromatografía de Gases  
con detector de Captura de Electrones (GC-ECD)

Cromatografía de Gases  
con detector de Ionización por llama (GC-FID)

Espectrofotometría Infrarroja con Transformadas de Fourier (FTIR)

Resonancia Magnética Nuclear (RMN)

Cromatografía Líquida de Alta Resolución  
con detector selectivo de masas (HPLC-MS)

Cromatografía Líquida de Alta Resolución  
con detector de masas (HPLC-MS)

Cromatografía de Gases con detector selectivo de masas (GC-MS)

Espectrofotometría Ultravioleta Visible (UV-VIS)

Espectrofotometría RAMAN

Cromatografía Líquida de Alta Resolución  
con detector selectivo de masas tándem (HPLC-MS/MS)

Test de microcristales

Otras (especificar)

## SISTEMA DE CALIDAD Y CAPACIDAD DE DETECCIÓN DE NSP

Norma/sistema de calidad:  
.....

Acreditaciones/certificaciones nacionales/internacionales:  
.....

Uso de patrones de referencia:  
.....

Listado de patrones de referencia disponibles  
.....

Librerías disponibles:  
.....

Listado de NSP que se han detectado en el laboratorio:  
.....

Listado de NSP que el laboratorio tiene la capacidad de detectar:  
.....



# ANEXO 5. FORMULARIO DE REPORTE SOBRE IDENTIFICACIÓN DE NSP O FENÓMENOS DE DROGAS EMERGENTES

## FORMULARIO DE REPORTE DE NSP O FENÓMENOS DE DROGAS EMERGENTES\*

1. Fecha: .....

2. Autoridad informante: .....

3. Nombre químico:

Otro(s) nombre(s):

.....

Nombre(s) de calle:

.....

4. Fuente de información de la muestra (marcar los que correspondan)

Incautación(es)

Cantidad incautada (peso, número de comprimidos, etc.):

.....

Responsable de la incautación:

.....

Fecha de la incautación:

.....

Lugar de la incautación:

.....

---

\* Adaptado del formulario conjunto de EMCDDA y Europol vigente (EMCDDA-Europol, 2007).

**Muestra biológica<sup>1</sup>**

Tipo de muestra:

- sangre       orina       otro

Muestra relacionada a:

- muerte(s)       intoxicación no fatal

otro (especificar) .....

Si señala "otro" por favor especificar por qué la muestra fue analizada (ejemplo: conducción de vehículo bajo los efectos de drogas, programa de tratamiento de drogas, etc.).

.....

.....

Concentración:

.....

Autoridad identificadora:

.....

Fecha de la identificación:

.....

Lugar:

.....

**Muestras recolectadas<sup>2</sup>**

Cantidad (peso, número de comprimidos, etc.):

.....

Autoridad que recolecta:

.....

Fecha:

.....

Lugar:

.....

---

1. Muestras biológicas (humanas); por ejemplo, fluidos corporales (orina, sangre), tejidos, cabello, etc.

**5. Otras sustancias presentes** (si hay más de un caso, especificar para cuál):

Sustancia psicoactiva:

.....

Otras sustancias/ingredientes:

.....

**6. Descripción física** (en caso de incautación/muestra recogida)

Tipo:

polvo     comprimido     cápsula     líquido     sello

otro (especificar) .....

Color:

.....

Para la unidad de dosificación (por ejemplo: comprimido, cartón)

Peso:

.....

Diámetro:

.....

Forma:

.....

Logo/marca:

.....

Otra característica a destacar de su aspecto:

.....

.....

.....

**7. Circunstancias:**

producción     tráfico     distribución     uso

2. Recolectados activamente por los sistemas de monitoreo de drogas para fines de monitoreo o investigación.

**8. Precio:**

Venta al por menor (por unidad de dosificación):  
.....

Venta al por mayor:  
.....

**9. Pureza:**

Parte de una sustancia activa

**10. Patrón de uso:**

.....

**11. Efectos en humanos:**

Objetivamente observado:  
.....

Subjetivos (descriptos por usuarios):  
.....

**12. Contexto de uso:**

Grupo(s) de usuarios:  
.....

Contexto:  
.....

Disponibilidad a nivel del consumidor:  
.....

**13. Indicación sobre posibles riesgos (sanitarios y sociales):**

.....

.....

**14. Participación del crimen organizado:**

sí     no     desconocido

# ANEXO 6. FORMULARIO DE REPORTE DE EVENTOS ADVERSOS PARA LA SALUD

## FORMULARIO DE REPORTE DE EVENTOS ADVERSOS PARA LA SALUD\*

1. Nombre de la agencia que proporciona la información:

.....

2. Fecha del evento: .....

3. Tipo de evento:

Intoxicación fatal

Sí

No

4. Sexo de la persona

Mujer

Varón

Transgénero

5. Edad de la persona: .....

---

\* Adaptado del formulario conjunto de EMCDDA y Europol vigente (EMCDDA-Europol, 2007).

**6. Muestra(s) biológica(s) analizada(s)**

- sangre     orina     tejidos     órganos  
 otro (especificar) .....

**7. Especificación de los métodos de análisis:**

.....

**8. Resultados del análisis (valores medidos):**

.....

**9. Nombre y nombre químico de NSP identificada:**

.....

**10. Información sobre la exposición a cualquier otra droga, sustancia o medicamento confirmado analíticamente en la muestra biológica:**

.....

**11. Resultados del análisis de otras drogas, sustancias o medicamentos en la muestra biológica:**

.....

**12. Vías de administración de NSP:**

- oral     inhalada     inyectada     fumada  
 otra (especificar) .....

**13. Forma física de NSP:**

- polvo     tableta     píldora     cápsula     solución  
 otra (especificar) .....

**14. Fuente de NSP:**

- internet     traficante de drogas     amigos  
 otra (especificar) .....

**15. Descripción del evento:**

.....

**16. Descripción de los síntomas y características clínicas:**

.....

**17. Información sobre el enlace a otros casos de eventos adversos:**

.....

**18. Cualquier otra información relevante o comentarios:**

.....







## ANEXO 8. INFORMACIÓN ESENCIAL SOBRE NSP Y EL FENÓMENO DE DROGAS EMERGENTES

Desde hace un tiempo, el fenómeno de las NSP es uno de los más acuciantes en el ámbito de la temática de drogas. La emergencia de este fenómeno se remonta a antes del año 2008, mientras que en la actualidad se presenta como un fenómeno en expansión global<sup>1</sup>, caracterizado por su dinamismo y heterogeneidad. Se trata de un mercado donde la innovación es su pilar más fuerte.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) define las NSP como “sustancias de abuso, ya sea en forma pura o en preparado, que no son controladas por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes ni por el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, pero que pueden suponer una amenaza para la salud pública”<sup>2</sup>.

Las NSP son en su mayoría productos sintéticos, pero también hay sustancias de origen natural ya sea animal o vegetal. Se conoce una gran

---

1. De acuerdo a UNODC, es necesario tener en cuenta que en los últimos años se ha producido una mejora sustancial en términos de los instrumentos empleados para relevar y captar este tipo de fenómenos, haciéndolos más específicos y sensibles ante las NSP, por lo cual debería tenerse en cuenta este aspecto a la hora de analizar el incremento de este tipo de sustancias en el ámbito internacional.

2. Es necesario señalar que varias sustancias reciben actualmente la denominación de NSP incluso cuando ya han sido puestas bajo control internacional, sin embargo, en el *Informe Mundial de las Drogas 2017*, UNODC las mantiene en este grupo por aspectos vinculados a la temporalidad de la información y la disponibilidad de los datos.

cantidad de sustancias de origen natural, pero pocas tienen un uso indebido extendido o llegan a conocimiento de las agencias encargadas del control de la oferta.

El término “nuevas” no se refiere necesariamente a nuevas invenciones —varias NSP fueron sintetizadas por primera vez hace 40 años— sino que son sustancias que han aparecido recientemente en el mercado y que no han sido incorporadas en las Convenciones antes mencionadas (UNODC, 2014a, p. 2).

La definición de NSP también podría incluir productos químicos industriales y materiales relacionados, así como productos medicinales y veterinarios, siempre que muestren propiedades psicoactivas y se estén utilizando indebidamente.

Este mismo fenómeno ha sido abordado también bajo la denominación “fenómeno de drogas emergentes”. Según el informe *Drogas emergentes* de la Comisión Clínica de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas de España (DGPNSD), las drogas emergentes “son sustancias que aparecen en el mercado de las drogas en un momento determinado y son una novedad. Pueden ser conocidas previamente o ser nuevas drogas, pueden haber aparecido anteriormente o nunca antes, y generalmente no están incluidas en las listas de sustancias psicótropas o estupefacientes y por tanto no son ilegales” (DGPNSD, 2011, p. 17).

Bajo esta denominación se incluyen sustancias totalmente sintéticas o incluso aquéllas que tienen origen natural. Nuevamente, no se refiere a sustancias que sean nuevas estrictamente sino más bien se trata de apariciones o reapariciones de drogas en el mercado. De hecho, en algunos casos sólo puede tratarse de un redescubrimiento de algo ya conocido pero que se instala en un contexto distinto al original o cotidiano.

Bajo la denominación de “fenómeno de drogas emergentes” se engloban también los denominados “nuevos patrones de uso o nuevas formas de consumo”.

Como se plantea en el manual elaborado por el OFDT (2003), hablar del fenómeno de drogas emergentes supone referirse a un cambio relacionado con drogas que se observa por primera vez.

“El hecho de que sea una primera observación puede vincularse al hecho de que es un fenómeno nuevo o que es un fenómeno preexistente que no se ha observado antes, pero que se percibe por primera vez. Un fenómeno emergente de la droga puede, por ejemplo, tratar con un nuevo patrón de uso, un nuevo fármaco, una nueva población, una nueva percepción, etc.” (OFDT, 2003, p. 22)

De esta manera, bajo la denominación “fenómeno de drogas emergentes” quedan incluidos también cambios en la composición de una sustancia (por ejemplo, altas concentraciones de un componente psicoactivo), detección de nuevos adulterantes, la contaminación de droga con agentes patógenos, además de los cambios de patrón de consumo ya mencionados que pueden implicar nuevas vías de administración, nuevos contexto de consumo, etc. que introduzcan mayores riesgos entre la población consumidora de drogas.

Las NSP o fenómeno de drogas emergentes constituyen un conjunto diverso de sustancias que se producen clandestinamente, que buscan emular, superar los efectos de las sustancias de origen natural o incluso producir otros nuevos mediante alguna variación en la estructura química de éstas. De esta manera, buscan eludir los controles normativos a los que están sujetas las sustancias tradicionales.

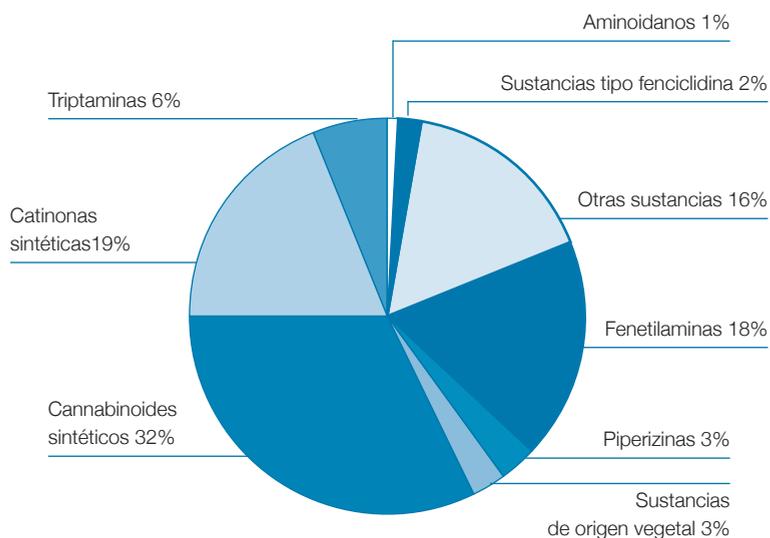
El *Informe Mundial de las Drogas 2017* muestra una tendencia ya detectada en análisis similares previos: el constante incremento del mercado de NSP, el cual nunca ha sido tan complejo y extenso como actualmente. Las NSP se están expandiendo a un ritmo sin precedente (UNODC, 2017, p. 30), de hecho, entre 2009 y 2016 un total de 106 países y territorios reportaron a la UNODC la aparición de 739 NSP diferentes (UNODC, 2017).

UNODC ha identificado 9 grupos de NSP según su estructura química que comprenden a su vez diversas sustancias.

Los grupos son los siguientes:

- Aminoidanos (ejemplo: MDAI).
- Cannabinoides sintéticos (ejemplo: JWH-018, APINACA).
- Catinonas sintéticas (ejemplo:  $\alpha$ -PVP).
- Sustancias tipo fenciclidina (ejemplo: MXE).
- Fenetilaminas (ejemplo: MDMA, 2C-E, 25H-NBOMe).
- Piperizinas (ejemplo: BZP).
- Sustancias de origen vegetal (ejemplo: salvia divinorum y khat).
- Triptaminas (ejemplo: AMT).
- Otras sustancias (ejemplo: DMAA). Este último grupo incluye drogas sobre las que se tiene poco conocimiento al respecto de sus efectos y/o poseen estructura química variada.

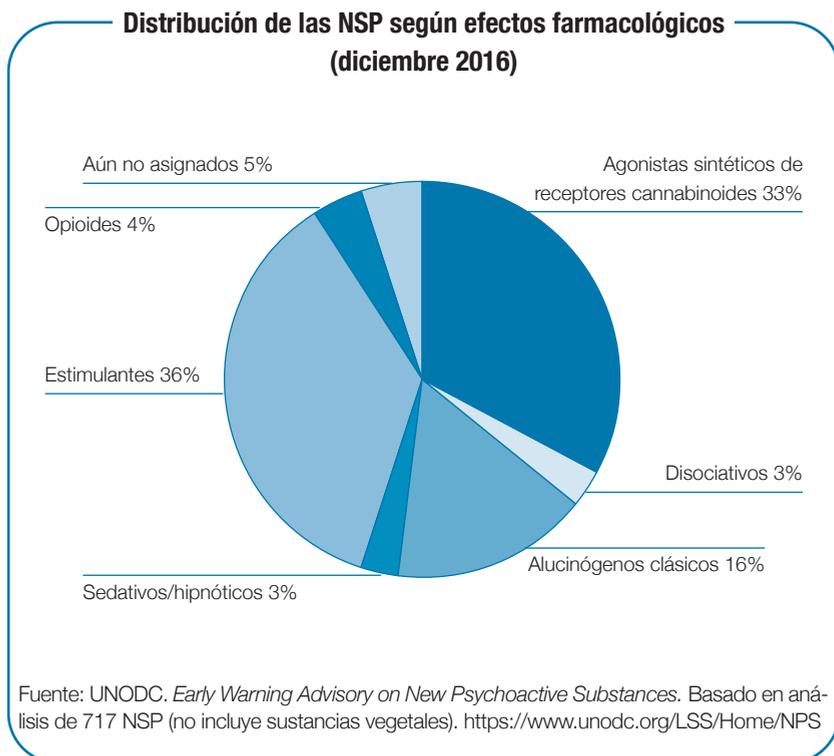
**Distribución de NSP según categoría de sustancia  
(diciembre 2016)**



Fuente: UNODC. *Early Warning Advisory on New Psychoactive Substances*. Basado en el análisis de 739 NSP. <https://www.unodc.org/LSS/Home/NPS>

De acuerdo a los últimos datos, los cannabinoides sintéticos constituyen el mayor subgrupo de NSP reportado a UNODC, seguidos por las catinonas y las fenetilaminas.

Otra forma de clasificación de las NSP es de acuerdo a los efectos farmacológicos que producen. Este aspecto es fundamental, dado que sucede que sustancias con similar estructura química produzcan efectos farmacológicos distintos y, por el contrario, un mismo efecto puede ser producido por NSP de estructura química disímil. Esta clasificación muestra al grupo más numeroso constituido por los estimulantes el cual reúne el 36% del total de las NSP reportadas hasta el momento. A continuación, los agonistas sintéticos de los receptores cannabinoides alcanzan un 33% y los alucinógenos clásicos un 16%. Los restantes grupos reúnen menos del 5% si se los analiza de forma separada.



Finalmente, desde una perspectiva legislativa, las NSP se pueden caracterizar como:

- Sustancias psicoactivas no incluidas actualmente en ninguna de las siguientes listas: a) la Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961, que pueden suponer una amenaza para la salud pública comparable a las sustancias enumeradas en la Lista I o II o IV de la misma, y/o b) el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, que pueden suponer una amenaza para la salud pública comparable a las sustancias enumeradas en la Lista I o II o III o IV de la misma. Esto puede incluir sustancias psicoactivas actualmente no controladas o recientemente controladas a nivel europeo teniendo en cuenta la Decisión 2005/387/JAI del Consejo, de 10 de mayo de 2005, relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas sustancias psicotrópicas.
- Sustancias psicoactivas recientemente incorporadas en una de las listas: a) la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas, que pueden suponer una amenaza para la salud pública comparable a las sustancias enumeradas en la Lista I o II o IV de la misma, y b) el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, que pueden suponer una amenaza para la salud pública comparable a las sustancias enumeradas en la Lista I o II o III o IV de la misma. Para las sustancias recientemente controladas se consideran aquellas sustancias que se pusieron bajo control internacional en los 10 años previos.

## **CONSUMO Y MERCADO DE NSP**

La estimación del uso de NSP a nivel mundial mantiene serias dificultades pese a que en los últimos años se encuentra disponible más información sobre estas drogas.

Uno de los aspectos está vinculado al desconocimiento de los usuarios en relación al tipo de sustancia que consumen y, con ello, las correspondientes limitaciones que presenta el dato obtenido a través de las declaraciones

de consumo en encuestas. Otro aspecto que interfiere en la estimación del consumo es la variabilidad asociada a la propia categorización de NSP, la cual puede ser diferente entre distintas encuestas e incluso con respecto a las definiciones aportadas por la propia UNODC (UNODC, 2017).

Además, los métodos tradicionales de investigación (encuestas) empleados para estimar la presencia de estas sustancias también presentan limitaciones cuando se trata, como en este caso, del estudio de fenómenos de baja magnitud que se manifiestan en subpoblaciones específicas y que resultan así invisibilizados.

Desde el punto de vista de la caracterización química, la identificación de estas sustancias también presenta serios problemas, ya sea por la inexistencia de bibliotecas o por la dificultad que supone el acceso a aquéllas ya disponibles, especialmente para los países con menos recursos.

La información proveniente del ámbito de control de la oferta también presenta dificultades dado que el registro de las incautaciones muchas veces queda fuera de los sistemas de fiscalización nacional e internacional. No obstante, se conoce que —aun con la gran expansión de estas sustancias— el mercado global de este tipo de drogas aún es pequeño en términos de volumen respecto al de otras sustancias (UNODC, 2017).

Todas estas limitaciones plantean profundas dificultades para la gestión de los riesgos a través de las políticas públicas, suponiendo un verdadero desafío para aquéllos que intentan abordar el fenómeno y sus consecuencias sanitarias, sociales y económicas.

Pese a esta situación, se sabe que el mercado de NSP no es monolítico, pues existen diferencias entre algunas sustancias en términos de la “vida útil” que las mismas tienen en el mercado de drogas, siendo que algunas han logrado su permanencia en él, como es el caso de varios cannabinoides sintéticos o análogos de anfetaminas, mientras que otros parecen haber desaparecido de los mercados. De todas maneras, se debe ser cautos con la consideración de la desaparición de algunas sustancias dados los problemas existentes a nivel de su identificación química (UNODC, 2017).



## ANEXO 9. DESCRIPCIÓN DE LOS SAT EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

A través de este apartado se pretende brindar una aproximación a las diversas experiencias existentes en el ámbito internacional en materia de Sistemas de Alerta Temprana y los esfuerzos realizados con el fin de procurar el abordaje del fenómeno de drogas emergentes.

### PROGRAMA SMART (UNODC)

La emergencia y expansión del mercado mundial de drogas de síntesis y en especial de las denominadas NSP, en los últimos tiempos ha motivado la preocupación de diversos organismos internacionales como Naciones Unidas y, en particular, por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), dados los riesgos y daños que los usos de estas sustancias han demostrado.

A partir de ello, se plantea la necesidad de dar respuestas a la problemática del consumo de estas sustancias basando las acciones en la vigilancia, la evaluación y el intercambio de información entre los Estados Miembros (UNODC, 2014a). En este marco se instala el Programa SMART en 2008, el cual busca mejorar las capacidad de los Estados Miembros “a través de la asistencia técnica al personal de laboratorio y a los agentes encargados de garantizar la ley y de la investigación, para generar y utilizar información sobre drogas sintéticas, a fin de formular políticas e intervenciones programáticas eficaces.” (UNODC, 2014a, p.s/d)

Mediante sus acciones, el Programa SMART persigue tres objetivos:

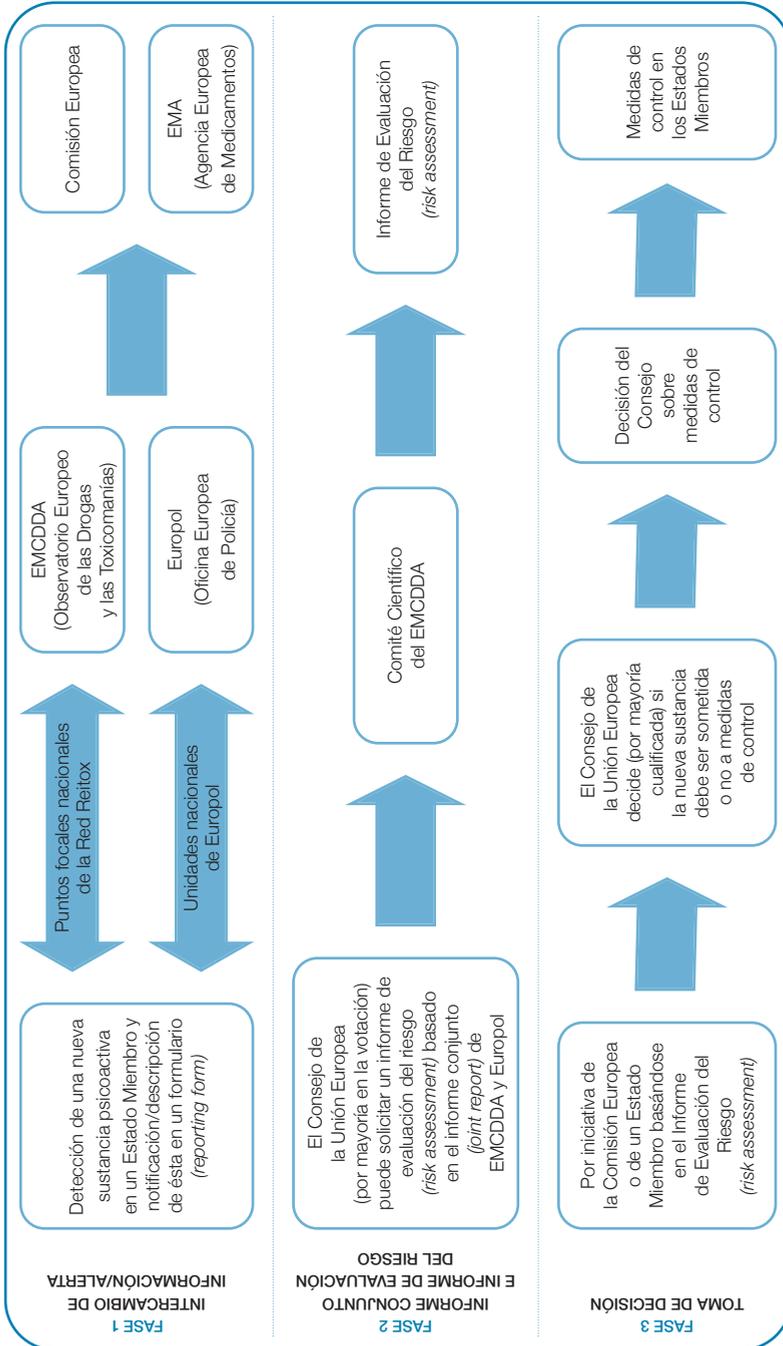
- a) Generar capacidad para que los Estados Miembros puedan producir y gestionar información sobre el tema.
- b) Mejorar el conocimiento sobre el problema de las drogas sintéticas poniendo a disposición información y datos fundamentales sobre el fenómeno.
- c) Apoyar al desarrollo de políticas informadas: “Apoyar a los Estados Miembros y a las partes interesadas del ámbito internacional en el uso de información sobre drogas sintéticas para el desarrollo de políticas de drogas.” (UNODC, 2014, p. s/d)

En el año 2013 se realizó la primera evaluación mundial sobre drogas de síntesis a partir de la información proporcionada por los países y la Red de Laboratorios de Aduanas Europeas que participan en el programa Ejercicio Internacional de Colaboración (IQAP - ICE) de UNODC. Desde entonces se buscó establecer un portal electrónico del ICE con el objetivo de transformarlo en la referencia mundial sobre NSP. El programa lidera el desarrollo de lo que se ha denominado como Early Warning Advisory (EWA) on NSP. El EWA de UNODC sobre NSP contribuye a identificar NSP para que sean puestas a revisión internacional, teniendo en cuenta las prevalencias geográficas y su persistencia.

## **SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA DE LA UNIÓN EUROPEA (EU EWS)**

Se trata de un sistema regional único, pionero entre los SAT sobre NSP, que cuenta con más de 20 años de experiencia, y que da respuesta en el ámbito europeo al fenómeno de nuevas sustancias psicoactivas y drogas emergentes (ver esquema en la página siguiente).

En 1997, mediante decisión del Consejo de la Unión Europea (Acción Conjunta 97/396/JHA), se estableció el enfoque de tres pasos: intercambio rápido de información, evaluación de riesgos y aplicación de medidas de control sobre nuevas drogas sintéticas. Posteriormente, bajo una nueva



Fuente: DGPNSD, 2017.

decisión del Consejo del año 2005, esta medida se extendió también a sustancias de origen natural (EMCDDA-Europol, 2007).

Los actores claves del sistema son la Red REITOX con 30 puntos focales de cada país (que constituyen a su vez Sistemas de Alerta Temprana nacionales) integrados multidisciplinariamente por aduanas, servicios toxicológicos, químicos, investigadores, policía, entre otros, Europol y sus Unidades Nacionales, el EMCDDA, la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), la Comisión Europea y el Consejo Europeo.

Los Estados Miembros de la UE deben proporcionar la información sobre producción, tráfico, uso y preparaciones que contengan NSP a través de reportes ya diseñados para ello. La información es enviada a través de los puntos focales y las Unidades Nacionales de Europol al EMCDDA y a la propia Europol, siendo luego compartida con todos los Estados Miembros, con la Comisión Europea y con la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) (EMCDDA-Europol, 2007).

A partir de esto, si Europol y el EMCDDA consideran que la información requiere un seguimiento, se elabora un Reporte Conjunto (*Joint Report*) que se presenta al Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el EMA. Posteriormente, si se considera pertinente, se elaborará un Reporte de Evaluación de Riesgos (*Risk Assessment Report*) del cual se encargará el Comité Científico del EMCDDA y que incluirá la evaluación de los riesgos sociales y sanitarios que el uso, producción y tráfico de una NSP determinada, entre otros. En caso de desearlo, se podrá proponer que una NSP sea puesta bajo fiscalización y será el Consejo de la Unión Europea quien lo decida. Si eso ocurriera, los Estados Miembros deberán adoptar la medida lo antes posible pero en un período de tiempo no mayor a un año. Las medidas a adoptar dependerán de la legislación de cada país (EMCDDA-Europol, 2007).

A día de hoy, el sistema cuenta con una base de datos que provee información sobre las NSP reportadas al EWS y a la cual acceden los puntos focales de los países. El sistema cuenta con más de 670 sustancias monitoreadas.

## NATIONAL EARLY WARNING SYSTEM

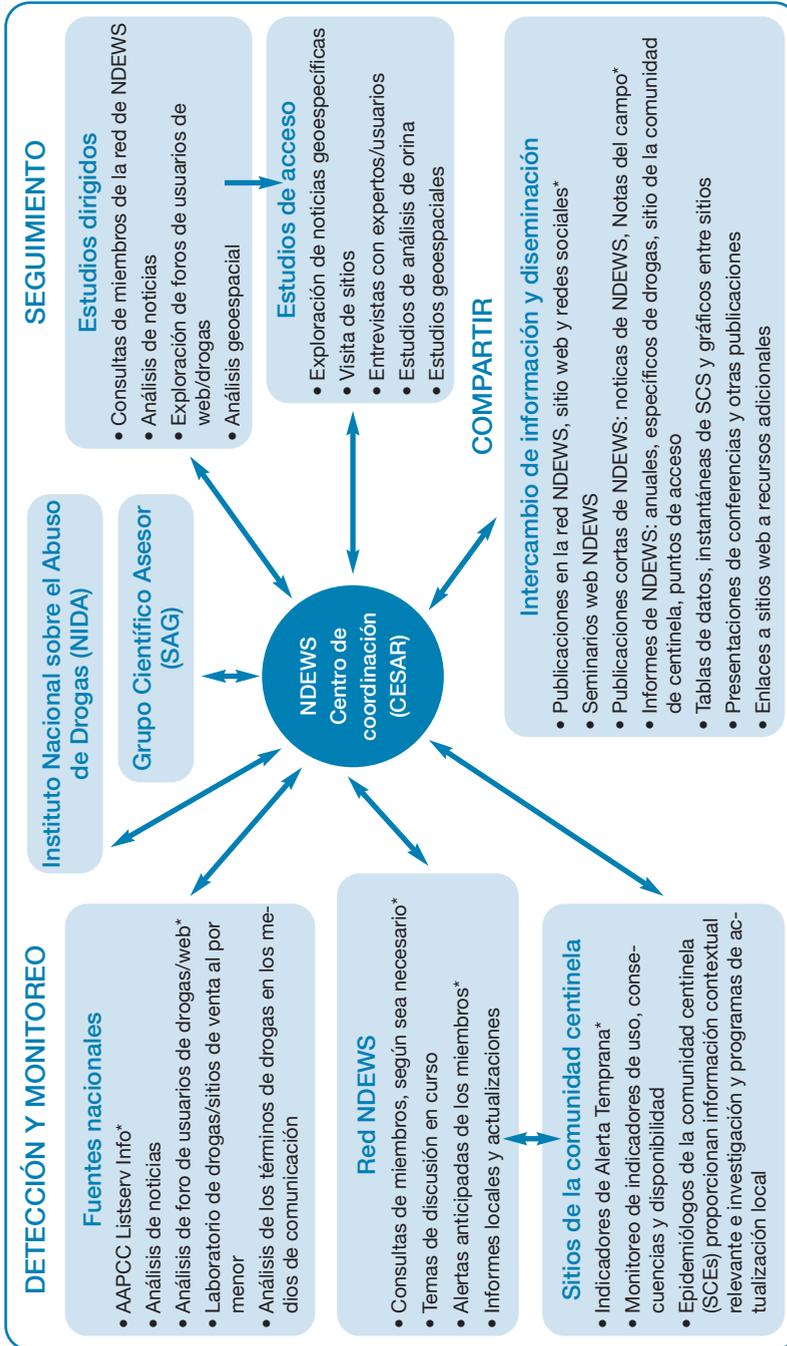
En Estados Unidos funciona desde año 2014 el National Early Warning System (NDEWS) (ver esquema en la página siguiente), el cual se enmarca dentro de un acuerdo de cooperación con la Universidad de Maryland, en el Center for Substance Abuse Research (CESAR), siendo financiado por el Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas (NIDA, por su denominación en inglés, National Institute on Drug Abuse).

Basado en el Grupo de Trabajo de Epidemiología Comunitaria del NIDA, amplía la red e incorpora la perspectiva nacional y enfoques recientes sobre la emergencia de nuevas tendencias en el uso de drogas. Dispone de sitios centinelas para el monitoreo de tendencias del fenómeno de drogas, una red virtual de científicos, instituciones gubernamentales, expertos del área de la salud pública, etc. que comparten información. Los componentes del NDEWS tienen como finalidad detectar, monitorear y realizar el seguimiento de estos fenómenos, con el objetivo de alcanzar un mejor entendimiento de los mismos. ([www.ndwes.umd.edu](http://www.ndwes.umd.edu))

## PAÍSES DE LA CELAC

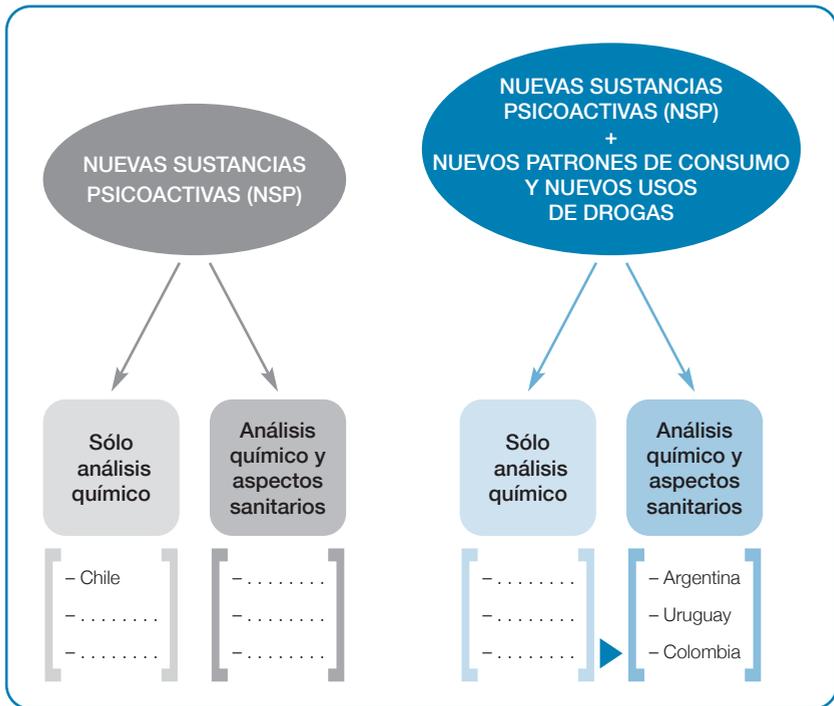
Un relevamiento realizado en el marco del Programa COPOLAD II del año 2017, liderado por los Observatorios de Drogas de Colombia y Uruguay, sobre las características y alcances de Sistemas de Alerta Temprana en los países de la CELAC, indicó que los países que cuentan con un SAT en funcionamiento eran Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. Entre ellos hay semejanzas y diferencias.

Por una parte, los SAT de Argentina, Colombia y Uruguay han definido como materia de vigilancia las NSP y los nuevos patrones de consumo y/o los nuevos usos de drogas que ya son conocidos. Al mismo tiempo, estos sistemas coinciden en el modelo operativo empleado que toma como pilares el análisis químico de sustancias y el análisis de casos clínicos por intoxicaciones y/o sobredosis (dimensión de tipo sanitaria) por NSP, así como por otras sustancias o adulterantes. Por otro lado, se en-



\* Componente de Alerta Temprana. Fuente: NDEWS.

cuentra el caso chileno, para el cual el objetivo central se asocia a las NSP y el trabajo se canaliza únicamente a través del análisis químico de estas sustancias. El siguiente esquema muestra los objetivos y métodos de los SAT (COPOLAD II, 2017).



Fuente: COPOLAD II, 2017.

Además, los SAT de Argentina, Colombia y Uruguay tienen en común que son gestionados por los respectivos OND, mientras que, en el caso de Chile, su SAT es administrado por el Departamento de Sustancias Químicas Controladas –DSQC– de la Subsecretaría del Interior, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (COPOLAD II, 2017).

En términos de su estructura, destaca la heterogeneidad a nivel de la conformación institucional de dichos SAT, habiendo un abanico más o menos

amplio y diverso de instituciones participantes en ellos y que aportan información para el intercambio. En todos los casos, se constatan instituciones del ámbito del control de la oferta y de reducción de la demanda. En algunos casos también se visualiza la participación de entes ajenos a estos rubros (COPOLAD II, 2017).

En cuanto al tipo de información manejada, se observó que todos los SAT coinciden en incluir en sus sistemas datos sobre reportes de incautaciones, análisis químico de NSP y de otras sustancias ya conocidas en el mercado e identificación de adulterantes presentes en drogas. De todos modos, presentan diversidad en términos de los productos obtenidos hasta el momento, así como en lo referido a los mecanismos de transmisión y tratamiento de la información restringida a la red SAT (COPOLAD II, 2017).

[www.copolad.eu](http://www.copolad.eu)  
[info@copolad.eu](mailto:info@copolad.eu)  
[@programacopolad](https://twitter.com/programacopolad)

#### LÍDER

**FIIAPP** España

#### PAÍSES

**GIZ** Alemania

**SEDRONAR** Argentina

**SENAD** Brasil

**SENDA** Chile

**MINJUSTICIA** Colombia

**ICD** Costa Rica

**CND** Cuba

**MREMH** Ecuador

**CNA** El Salvador

**DGPNSD** España

**DNII** Honduras

**CONADIC** México

**CONAPRED** Panamá

**DEVIDA** Perú

**NBDP** Polonia

**SICAD** Portugal

**VLADA** República Checa

**CND** República Dominicana

**NAA** Rumanía

**NDC** Trinidad y Tobago

**JND** Uruguay

**ONA** Venezuela

#### AGENCIA UNIÓN EUROPEA

**EMCDDA**

#### AGENCIAS MULTILATERALES

**CICAD - OEA • OPS - OMS**

#### REDES BIRREGIONALES

**AIAMP • IDPC • RIOD**

#### PUBLICAN