



El flujo de precursores químicos para la producción de drogas sintéticas en México

Recomendaciones de política pública



IBERO
CIUDAD DE MÉXICO

Indicencia /
Seguridad Ciudadana /

El flujo de precursores químicos para la producción de drogas sintéticas en México

Recomendaciones de política pública

Mayo 2024

InSight Crime

Steven Dudley

Victoria Dittmar

Annie Pforzheimer

Sara García

Parker Asmann

Peter Appleby

Jaime López

Jorge Lara

Elisa Roldán

Ana Isabel Rico

Juan José Restrepo

María Isabel Gaviria

Programa de Seguridad Ciudadana – Universidad Iberoamericana

Ernesto López Portillo

Karime Aguilera

Ana Guzmán

Paola Salazar

Sam Storr

Estas recomendaciones se basan en una investigación de dos años sobre la cadena de suministro de drogas sintéticas y consultas con más de 30 expertas y expertos en política de drogas, política de seguridad, cumplimiento del sector privado, esfuerzos anticorrupción y antilavado de dinero, política exterior y la industria química.

Introducción

El mundo de las drogas ilegales ha cambiado y la evidencia de esto es clara: cada año hay decenas de miles de muertes por sobredosis de opioides sintéticos en Norteamérica y el uso de estimulantes sintéticos está en aumento en todo el mundo. Sin embargo, los gobiernos parecen reaccionar de manera poco efectiva, específicamente con respecto a lo que está detrás de este flagelo: el flujo de precursores químicos que permite la producción de drogas como el fentanilo y la metanfetamina en cantidades récord.

El desafío no es fácil. Requiere un cambio radical en la forma de pensar y abordar estos problemas. A diferencia del caso de las drogas a base de plantas, los ingredientes para producir drogas sintéticas provienen principalmente de empresas legalmente establecidas que son parte de una industria global multimillonaria. Las drogas sintéticas pueden producirse en laboratorios clandestinos durante todo el año, utilizando cantidades relativamente pequeñas de precursores químicos estrictamente controlados y otras sustancias menos reguladas con diversos usos legales.

En este contexto, InSight Crime y el Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana han desarrollado un conjunto de recomendaciones de política pública dirigidas principalmente a los gobiernos entrantes de México y Estados Unidos, pero que son aplicables a gobiernos y a actores del sector privado en todo el mundo. Estas recomendaciones son el resultado de una investigación de dos años sobre la cadena de suministro de drogas sintéticas, así como de consultas con más de 30 expertas y expertos en la industria química, política de drogas, seguridad pública, cumplimiento normativo en el sector privado, esfuerzos contra la corrupción y el lavado de dinero, y política exterior.

Las recomendaciones se basan en el entendimiento de que controlar la oferta de drogas sintéticas tiene limitaciones considerables, por lo que es necesario reasignar recursos hacia la reducción de la demanda. También parten de la premisa de que los gobiernos y los organismos internacionales se basen en acuerdos existentes sobre intercambios comerciales y de aplicación de la ley para fortalecer las medidas regulatorias y frenar el suministro de productos químicos hacia usos ilícitos, así como tomar medidas enérgicas contra los beneficiarios financieros a lo largo de la cadena de suministro.

Implementar estas recomendaciones requiere de una mayor coordinación dentro de los gobiernos para crear estándares regulatorios unificados sobre la producción y el comercio de productos químicos, basados en análisis de riesgos. Esto solo funcionará si los gobiernos proporcionan incentivos positivos y negativos para la industria privada –tanto a empresas como a instituciones financieras– para que, en conjunto, hagan cumplir las reglas y regulaciones.

1. Destinar mayores recursos a la reducción de la demanda

Los desafíos planteados por las drogas sintéticas —la alta mutabilidad de los ingredientes, el alcance de la cadena de suministro global y las cantidades relativamente pequeñas en las que se mueven los productos— indican que una estrategia exclusivamente centrada en suprimir su oferta es inherentemente limitada. En su lugar, se deben asignar mayores recursos hacia esfuerzos dirigidos a la demanda y la reducción del daño, con el fin de desarrollar una comprensión más profunda del problema y estrategias a largo plazo para mitigar los efectos.

Recomendación #1: Obtener una comprensión desde el terreno sobre las poblaciones de usuarios de drogas sintéticas. Específicamente:

- Asignar fondos a las autoridades sanitarias y a organismos independientes para llevar a cabo estudios cuantitativos y cualitativos exhaustivos sobre los usuarios de drogas sintéticas, con el fin de comprender sus características, necesidades y patrones de consumo.
- Apoyar a organizaciones locales no gubernamentales en la recopilación de datos, especialmente en lo que respecta al análisis de dosis de drogas y en la expansión de medidas que permitan el análisis de aguas residuales. Ejemplos de organizaciones en Latinoamérica que ya llevan a cabo este tipo de labores incluyen Prevecasa A.C. y Verter A.C. en México, y Acción Técnica Social en Colombia.
- Financiar investigaciones sobre la mitigación del uso problemático de drogas, y enfocarse en medidas que hayan arrojado los resultados más prometedores para los usuarios en mayor riesgo.

Recomendación #2: Desarrollar una campaña a largo plazo inspirada en los esfuerzos antitabaco para educar al público sobre los impactos de las drogas sintéticas.

Específicamente:

- Las campañas de prevención deben adoptar un lenguaje no estigmatizante, promover prácticas saludables, centrarse en la gestión de daños y evitar mensajes que criminalicen o marginen a las personas usuarias de drogas.
- Realizar auditorías regulares a las clínicas de tratamiento para garantizar el cumplimiento de estándares internacionales de atención profesional.

- Diseñar planes de estudio y materiales educativos que den información oportuna y sin mitos, y enseñen sobre los riesgos de las drogas sintéticas desde edades tempranas.

Recomendación #3: Implementar un enfoque de reducción de daños, conforme al [Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021-2025](#) de la Organización de Estados Americanos (OEA) y a la [resolución](#) de 2024 de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas. Específicamente:

- Estudiar la implementación de programas de reducción de daños por parte de ONGs en Estados Unidos y Canadá, como la provisión de sitios de consumo supervisado, programas de intercambio y desecho no problemático de jeringas, servicios de análisis de drogas, tratamientos con metadona y administración de naloxona. Apoyar los ensayos actuales realizados por ONGs en epicentros de consumo de opioides, como Tijuana y Mexicali en México.
- Garantizar la disponibilidad generalizada de naloxona en zonas de alto riesgo, y apoyar programas no gubernamentales para educar y capacitar a usuarios y a la comunidad en responder a una sobredosis.
- Distribuir espectrómetros y pruebas rápidas entre centros de tratamiento, ONGs, salas de urgencia en centros de salud y servicios forenses.
- Expandir y fortalecer las clínicas de tratamiento, asegurando su distribución geográfica y la dotación de personal capacitado para tratamientos integrales, según necesidades específicas de cada zona. Los programas de tratamiento deben proteger la salud física y mental de los usuarios.

2. Desarrollar un enfoque norteamericano unificado

Los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos deben basarse en décadas de acuerdos comerciales y legales colectivos para trilateralizar los esfuerzos para enfrentar el comercio de drogas sintéticas. Esto incluye ampliar el Comité Trilateral de Fentanilo para abarcar todo tipo de drogas sintéticas y dar prioridad al tema de precursores químicos y la desviación de sustancias químicas en sus agendas internacionales, especialmente con China, India y países europeos.

Recomendación #1: Establecer una comprensión base del tamaño y dimensiones del problema de drogas sintéticas en Norteamérica. Esto implica recopilar datos sobre rutas de distribución, puntos de entrada, flujos, niveles de pureza, tasas de producción y patrones de consumo. El conocimiento desde el terreno sobre patrones de uso y de sobredosis debe complementar las estadísticas recolectadas por el gobierno. Específicamente:

- Diversificar las fuentes de información, incorporando la recopilación de datos por miembros de la academia y ONGs independientes, para mitigar las implicaciones políticas del problema.
- Garantizar que los datos otorgados por gobiernos y otros organismos sean de código abierto, descargables y transparentes con su metodología, para facilitar el análisis continuo de tendencias emergentes.
- Estudiar los flujos comerciales lícitos para rastrear redes transnacionales que potencialmente desvían sustancias químicas hacia la producción ilegal de drogas.

Recomendación #2: Aprovechar la infraestructura trilateral ya establecida entre Estados Unidos, México y Canadá para fortalecer los acuerdos de cooperación en la aplicación de la ley sobre precursores químicos y así obtener una mayor coherencia e impacto. Específicamente:

- Asegurar un compromiso norteamericano unificado para las notificaciones voluntarias estipuladas en el Tratado de 1988 para precursores químicos sin uso dual conocido, a través de la [Lista de Vigilancia Internacional Especial Limitada](#).
- Revisar todos los acuerdos existentes en materia de aplicación de la ley para determinar si pueden ser modificados para añadir a los tres países.
- Promover medidas legales más audaces a nivel regional, que se asemejen a la [Ley de Trabajo Forzoso Uyghur](#) en Estados Unidos, que constituye una "presunción refutable" de que todo lo producido en esa región se hace con trabajo forzado. En el caso de precursores químicos de fentanilo y metanfetamina, el importador estaría obligado a certificar la necesidad de productos químicos sin uso dual conocido, o la necesidad elevada de dichos productos en comparación con la importación o uso de años anteriores.

Recomendación #3: Aprovechar las relaciones trilaterales para aumentar la rendición de cuentas regional, así como la aplicación de estándares internacionales en materia de regulación de las cadenas de suministro químico. Específicamente:

- Ampliar el alcance del Comité Trilateral de Fentanilo para abarcar todos los aspectos relacionados con drogas sintéticas. Requerir que las entidades responsables de política exterior en los tres países prioricen el control de precursores químicos y la investigación de posibles desviaciones de sustancias químicas en sus relaciones con China, India y países europeos.
- Utilizar medidas comerciales –como aquellas que actualmente facilitan la producción y venta de aguacate y otros productos agrícolas en Norteamérica– para incentivar una mayor aplicación de las leyes y regulaciones existentes.
- Dotar a las autoridades portuarias de capacitación específica, incluyendo formación forense, el establecimiento de laboratorios de análisis químico lo más cerca posible de los puertos y el fortalecimiento de los organismos internos de control ante las amenazas de corrupción.
- Con el apoyo de las Naciones Unidas y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), y mediante herramientas como [PEN Online](#), incorporar en los tres países enfoques de "alerta temprana". Utilizar pruebas de laboratorio y experiencia internacional para comprender y anticiparse a las tendencias de tráfico de drogas.

3. Optimizar los esfuerzos regulatorios

Transitar hacia un modelo integral de regulación de sustancias químicas en cada país. Este modelo debe regular las sustancias químicas y proporcionar permisos de acceso basados en un análisis de riesgo de cada sustancia y sus posibles compradores, asegurando leyes consistentes, colaboración entre distintos sectores, sistemas de monitoreo sólidos y una aplicación efectiva de la ley. También debe basarse en estándares internacionales, establecidos, en parte, por organismos internacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA).

Recomendación #1: Establecer una autoridad gubernamental en cada país para fungir como punto de contacto para las diversas industrias que manejan sustancias químicas. Esta autoridad podría adoptar la forma de una comisión integrada por representantes de todas las agencias gubernamentales involucradas en la gestión de sustancias químicas. La comisión debe tener un mando civil y asegurar la cooperación interinstitucional. Específicamente:

- La comisión puede crearse tomando como referencia los modelos de grupos de trabajo gubernamentales existentes que ya coordinan la regulación sobre ciertas sustancias químicas. Estos incluyen la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (Cicoplafest) en México o el Comité Interinstitucional de Pruebas (Interagency Testing Committee) que opera bajo la Ley de Control de Sustancias Tóxicas (Toxic Substances Control Act) en Estados Unidos.
- Garantizar que el sector privado realice evaluaciones periódicas basadas en el riesgo de las sustancias químicas, teniendo en cuenta factores como la toxicidad, el posible daño ambiental y los usos potenciales para actividades ilícitas, como la fabricación de drogas y armas. La comisión propuesta se encargaría de gestionar las solicitudes y el análisis de permisos de importación y comercialización, y los agilizaría según las evaluaciones de riesgo y los perfiles de cada comprador.
- Ampliar la definición actual de qué empresas requieren monitoreo y auditorías regulares, basándose en sus niveles de riesgo y patrones de uso. Esto implicaría incluir a todas las empresas que manejan sustancias químicas de uso dual, como los productores de muebles, textiles y automóviles, exigiendo que justifiquen el propósito previsto de dichas sustancias.

Recomendación #2: Aprovechar la experiencia técnica y reputación imparcial del Grupo de Expertos sobre Sustancias Químicas y Productos Farmacéuticos de la OEA/CICAD para promover soluciones entre el sector privado y los gobiernos en la región. Específicamente:

- Solicitar al Grupo de Expertos que se centre en las vulnerabilidades de Norteamérica y realice una intervención de alto nivel con el sector privado (a través de las cámaras de comercio) en los tres países, con el fin de fortalecer la

- comprensión de la industria y fomentar la aceptación de los informes voluntarios y las regulaciones gubernamentales.
- Colaborar con el sector privado para realizar un mapeo de riesgos basado en datos de sus propias estructuras operativas y cadenas de suministro, con el fin de reducir de manera más efectiva la desviación de sustancias químicas. Aprovechar la experiencia de la industria para identificar los aspectos más vulnerables del comercio químico, tales como empresas que realizan transacciones sospechosas o el control inadecuado del inventario.

4. Instaurar programas de incentivos para el cumplimiento del sector privado

Considerando las limitaciones que implica suprimir la oferta de drogas sintéticas y precursores químicos, el gobierno debe crear programas de incentivos robustos para que el sector privado regule con mayor rigor sus propias cadenas de suministro y flujos financieros. Además, el gobierno debe establecer protocolos de aplicación de la ley que obliguen a las empresas químicas a reportar las exportaciones e importaciones de sustancias químicas de alto riesgo, según lo definido por el modelo integrado de regulación mencionado anteriormente.

Recomendación #1: Analizar y definir medidas de autorregulación a través de alianzas público-privadas (APP). Específicamente:

- Definir requisitos para instaurar sistemas de notificaciones voluntarias basados en un análisis de riesgo. Esto puede incluir la capacitación a importadores de sustancias químicas sobre nuevos métodos de producción de drogas sintéticas y solicitar al sector privado que apoye con información y posible evidencia en investigaciones judiciales sobre redes de contrabando de sustancias químicas.
- Capacitar a las empresas sobre cómo detectar y combatir la desviación de productos químicos importados legalmente, incluyendo requisitos de control e informes de inventario.
- Trabajar con los esfuerzos de autorregulación existentes, como el modelo de [Responsabilidad Integral](#) de la Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ) de México, que requiere el cumplimiento de los procesos de Conozca a su Cliente (Know Your Customer – KYC) para las empresas que buscan unirse a la asociación comercial.
- Ajustar las brechas de privacidad de la información y los datos, y abordar las preocupaciones del sector privado sobre compartir información de clientes con el gobierno. Un posible modelo podría ser analizar los estándares utilizados en el Grupo Egmont,¹ que coordina el intercambio de información entre Unidades de Inteligencia Financiera a nivel mundial.

¹ El Grupo Egmont requiere que todos sus miembros tengan sistemas regulatorios sólidos que aseguren la seguridad y confidencialidad de la información y los datos compartidos. También deben garantizar un acceso limitado a esa información y compartirla únicamente a través de canales aprobados internacionalmente. Conozca más [aquí](#).

Recomendación #2: Implementar programas de incentivos positivos para fomentar las alianzas público-privadas (APP). Específicamente:

- Establecer una "Lista Blanca" de empresas que cumplan y sean transparentes sobre sus procedimientos, cadena de suministro, estructura de propiedad y beneficiarios finales (similar al modelo de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas "[Open Extractives](#)").
- Ofrecer incentivos fiscales para aumentar la viabilidad de un código de prácticas voluntario, medidas de autorregulación e intercambio regular de mejores prácticas entre la industria.
- Establecer preferencias comerciales para empresas que compartan mayor información e implementen prácticas regulatorias. Estos incentivos pueden basarse en servicios de importación acelerados, como la Iniciativa de Seguridad de Contenedores o Global Entry.
- Proporcionar publicidad a aquellas empresas que colaboren con los esfuerzos gubernamentales para combatir la producción de drogas sintéticas a través de campañas públicas.
- Introducir sellos de integridad empresarial, premios y otros reconocimientos para los participantes del sector privado en estos programas.
-

Recomendación #3: Reforzar la aplicación del régimen legal existente que criminaliza la obtención ilegal de precursores y pre-precursores, así como de aquellos que facilitan las transacciones financieras relacionadas a la venta ilícita de drogas sintéticas. Específicamente:

- Incrementar la frecuencia y severidad de las sanciones a las instituciones financieras que colaboran con proveedores de productos químicos que han sido judicializados o sancionados, o que blanquean ganancias del tráfico y venta de drogas sintéticas.
- Aplicar de manera más rigurosa las regulaciones fiscales mediante una combinación de alertas generadas por informes voluntarios y verificaciones aleatorias con multas.
- Diseñar programas y plataformas de denuncia digitales para proteger a quienes reportan fallas en el cumplimiento de sus empresas, así como a aquellos que denuncien corrupción dentro del sector público.
- Iniciar el procesamiento judicial de casos de alto perfil que vinculen la intoxicación por fentanilo con ganancias financieras de empresas químicas que hayan sido encontradas culpables de desvío.
- Extender la definición de "beneficiarios finales" para incluir a todos los beneficiarios finales indirectos de la venta ilegal de precursores químicos y drogas sintéticas como un medio para garantizar una mayor rendición de cuentas.