



Observatorio Europeo de las  
Drogas y las Toxicomanías

# El futuro de la vigilancia de las drogas en Europa hasta 2030

Un informe en el que se resumen las conclusiones y las  
enseñanzas extraídas del «estudio de futuros» del EMCDDA



## Índice

PARTE 1	Visión general: El «estudio de futuros para 2030» elaborado por el EMCDDA	3
	Antecedentes	3
	Resumen de las principales enseñanzas extraídas del estudio	3
	Conclusiones	9
PARTE 2	El futuro de la vigilancia de las drogas en Europa hasta 2030	11
	Introducción a la prospectiva	11
	El «estudio de futuros para 2030» elaborado por el EMCDDA: procesos y métodos	12
	Principales factores de cambio	15
	Futuras necesidades de información e implicaciones para el sistema de vigilancia de las drogas	25
	Lecciones aprendidas de la creación de la caja de herramientas de prospectiva del EMCDDA	29
	Conclusiones	30
	Referencias bibliográficas	31
	Otros recursos	31

## PARTE 1

# Visión general: El «estudio de futuros para 2030» elaborado por el EMCDDA

## Antecedentes

Las pautas de consumo y la evolución del mercado de drogas en Europa son cada vez más complejas y dinámicas, lo que tiene importantes implicaciones para la vigilancia y la investigación en este ámbito. Esta apreciación llevó al Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA) a elaborar un estudio de futuros para 2030 con el fin de que sirviera de fundamento a la reflexión estratégica de la Agencia sobre la forma de mejorar sus actividades en el contexto de los rápidos cambios que se están produciendo en el entorno de la información y las nuevas necesidades de información que es probable que surjan en la próxima década. A continuación se ofrece un resumen de este trabajo.

El objetivo de este estudio era poner a prueba un enfoque prospectivo y determinar su utilidad para ayudar a la Agencia a reaccionar con mayor sensibilidad y agilidad a los posibles retos futuros. Esto, a su vez, podría ayudar a la Agencia a favorecer debates más amplios destinados a mejorar la preparación de Europa para responder a los futuros retos políticos en materia de drogas.

Desde el punto de vista conceptual, los términos «prospectiva» y «futuros» hacen referencia en ocasiones a una amplia variedad de enfoques: desde actividades de modelización destinadas a predecir acontecimientos futuros probables con mayor precisión hasta la técnica del *backcasting* o retrospectiva desde el futuro, en la que se consideran posibles acontecimientos futuros deseables o indeseables y se formulan estrategias que podrían ayudar a lograr o evitar estos resultados. En términos más generales, estos métodos se utilizan a menudo para distinguir una serie de posibles acontecimientos futuros y considerar lo que podemos hacer ahora para estar en condiciones de reaccionar en caso de que se produzcan, aumentando así tanto la preparación como la resiliencia de las políticas y los sistemas actuales ante distintos retos futuros posibles. Dos cosas que cabe señalar a este respecto son que el punto de acción es el presente y que se exploran distintos escenarios futuros verosímiles.

El enfoque adoptado por el EMCDDA se explica con detalle más adelante, pero básicamente consiste en utilizar un

conjunto de estudios participativos de exploración de horizontes para generar ideas que sirvan de base a los debates actuales sobre la manera en que la Agencia puede garantizar que su enfoque de trabajo se ajuste a las necesidades futuras. Una observación importante es que este estudio tiene por objeto basar la práctica actual en la consideración de la posible evolución del futuro, en lugar de intentar predecir acontecimientos concretos. Esto también implica que la repetición periódica de estudios como este puede ser de gran utilidad para la organización, ya que puede facilitar ajustes periódicos en los enfoques actuales basados en la evaluación de los posibles cambios en las perspectivas a largo plazo.

## Resumen de las principales enseñanzas extraídas del estudio

El presente estudio ha arrojado los siguientes resultados:

- Un mayor reconocimiento de la importancia que pueden tener las actividades orientadas a futuros y a la prospectiva como fundamento del trabajo realizado por el EMCDDA.
- El reconocimiento de que las actividades de este tipo, si se llevan a cabo con regularidad, pueden contribuir a mejorar la agilidad de la organización dando a conocer los cambios que pueden ir produciéndose en el futuro e inspirando una mentalidad más prospectiva.
- La valoración de la utilidad que puede tener la creación de un repositorio de herramientas y métodos para facilitar la realización de estudios similares por nuestras partes interesadas.
- Un mayor conocimiento de las actividades realizadas en este ámbito en el nivel de la Comisión y de la Agencia de la UE, así como las posibilidades de buscar sinergias y compartir conocimientos.
- Un mayor reconocimiento y validación de que un proceso de creación conjunta puede ser útil para analizar cómo puede el EMCDDA garantizar que sus métodos de trabajo se ajusten a las necesidades futuras.

GRÁFICO 1

Proceso de prospectiva del EMCDDA (primer ciclo): planificación temporal y resultados



¿Por qué es importante desarrollar una perspectiva de prospectiva o de futuros?

Vivimos en una época de cambios rápidos y fundamentales. Las transformaciones sociales y las innovaciones tecnológicas se están acelerando y pueden sobrepasar las políticas y respuestas existentes. En un mundo tan interdependiente y complejo, si se quiere que el análisis realizado para apoyar los procesos decisorios siga siendo adecuado para su finalidad, debe trascender ámbitos de especialización específicos y reconocer que un enfoque monotemático puede resultar a menudo insuficiente para detectar futuras amenazas u oportunidades. Esto se debe a que los retos contemporáneos de la política pública suelen verse influenciados por cuestiones ajenas a su ámbito temático específico. En concreto, cuestiones como la globalización, el cambio climático o la innovación digital pueden repercutir en todos los ámbitos de la actividad humana, pero puede que se consideren demasiado generales como para incluirse en el análisis de un ámbito específico, como la política en materia de drogas. Por lo tanto, es posible que se corra el riesgo de pasar por alto importantes factores de cambio externos.

Así pues, los Gobiernos, las instituciones de la UE y sus agencias técnicas han empezado a explorar un conjunto de enfoques prospectivos destinados a promover el pensamiento sistémico, el conocimiento anticipatorio y procesos participativos que trascienden deliberadamente los límites políticos tradicionales y los silos institucionales. El objetivo de la prospectiva o de las actividades orientadas a futuros puede variar, pero en general se trata de mejorar la preparación de las organizaciones frente a cambios importantes que puedan ir produciéndose en el futuro o mejorar la comprensión de las estrategias organizativas necesarias en el momento actual para lograr resultados

futuros más deseables o evitar otros menos deseables. Estas actividades a menudo nos invitan a pensar en el futuro como algo que puede crearse o configurarse, más que como algo predeterminado.

En su «estudio de futuros para 2030», el EMCDDA aplicó un método de exploración de horizontes para estudiar acontecimientos, cuestiones y tendencias que pudieran afectar al ámbito de las drogas, pero que trascendieran el ámbito de las drogas o de las adicciones y el territorio de la región europea. También se analizaron factores de cambio de escala mundial (megatendencias) que tuvieran, o pudieran tener en el futuro, implicaciones para la situación de las drogas, su vigilancia y las respuestas con ellas relacionadas. Se utilizaron métodos como la revisión bibliográfica, el análisis temático, talleres y grupos de expertos. Además, el estudio incluía un componente participativo que permitió que partes interesadas representativas de diferentes disciplinas y países contribuyeran al proceso y se beneficiaran de él.

A lo largo de 2019 y 2020, el EMCDDA organizó seis actos que reunieron a unas trescientas cincuenta personas para contribuir a este estudio con sus opiniones sobre el futuro en el ámbito de las drogas y las necesidades de información: una vía temática en la conferencia sobre conductas adictivas «Lisbon Addictions 2019» (con treinta sesiones y sesenta presentaciones) y cuatro talleres sobre futuros (Gráfico 1) en los que participaron investigadores, profesionales, responsables políticos, la red ReitoX, miembros del personal del EMCDDA, miembros de los órganos estatutarios y organizaciones internacionales.

Al interpretar los resultados de este estudio, es importante recordar que el enfoque consistía en determinar distintos factores que pudieran ser importantes en el futuro, más

que en un ejercicio predictivo encaminado a clasificar su certidumbre o fiabilidad. Así pues, las conclusiones solo tienen por objeto contribuir a otros debates.

## Principales factores de cambio

Los principales factores de cambio que este estudio determinó que podían repercutir en el ámbito de las drogas se clasificaron según su naturaleza social, tecnológica, económica, ecológica/ambiental o política (STEEP). Se dividieron en tres ámbitos principales:

- megatendencias: principales factores de cambio externos que tienen repercusiones en Europa y a escala mundial;
- tendencias emergentes en el ámbito de las drogas (internas); y
- señales débiles: se definen como indicadores de cuestiones potencialmente emergentes que podrían llegar a ser importantes en el futuro.

De las catorce megatendencias mundiales definidas por el Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión Europea como pertinentes para el futuro de Europa <sup>(1)</sup>, cinco fueron seleccionadas reiteradamente por los participantes en el estudio como las que probablemente serían más importantes para el ámbito de las drogas y los futuros trabajos del EMCDDA: aceleración del cambio tecnológico y la hiperconectividad; diversificación de las desigualdades; cambios en los desafíos sanitarios; cambios poblacionales (incluidas las migraciones, la urbanización y los desequilibrios demográficos); y cambio climático y degradación medioambiental.

## Megatendencias: las cinco que se consideran más importantes como factores de cambio en el ámbito de las drogas

1. Aceleración del cambio tecnológico y la hiperconectividad  
(por ejemplo, la digitalización, que reconstituye las pautas de consumo y producción, así como innovaciones en las respuestas; oportunidades de innovación en los métodos de seguimiento y vigilancia).
2. Diversificación de las desigualdades  
(por ejemplo, la aparición de nuevos grupos vulnerables en riesgo de exclusión social y problemas de consumo de drogas; el aumento del consumo de nuevas drogas baratas, accesibles y muy potentes, que será

## ¿Qué son las megatendencias?

Las megatendencias se definen como fuerzas motrices a largo plazo que son observables a escala mundial en la actualidad y que muy probablemente influirán de manera significativa en el futuro en muchos campos diferentes. Sobrepasan el poder de las organizaciones individuales y, a menudo, también el de los Estados-nación. El Centro Común de Investigación de la Comisión Europea estableció catorce megatendencias pertinentes para el futuro de Europa.

especialmente problemático en países con una amplia población joven que experimenta rápidos cambios sociales).

3. Cambios en los desafíos sanitarios  
(por ejemplo, los mercados de drogas están, en general, cada vez más «farmaceuticalizados»; se presta mayor atención a las enfermedades no transmisibles pero no a los problemas relacionados con las drogas).
4. Cambio poblacional, una categoría que incluye el siguiente conjunto de megatendencias:
  - la mayor importancia de la migración;
  - la urbanización continua;
  - el aumento de los desequilibrios demográficos;

(por ejemplo, los flujos migratorios y poblacionales pueden alterar la demanda y el consumo de drogas; los cambios demográficos y sociales hacen que sea cada vez más probable que los futuros costes sanitarios del consumo de drogas sean soportados por países de renta media).
5. Cambio climático y degradación medioambiental  
(por ejemplo, alteraciones en la producción de cultivos agrícolas o vertido no regulado de residuos tóxicos en el medio ambiente).

Además, se distinguieron cuatro categorías de cambios emergentes en el ámbito de las drogas: cambios en la política sobre drogas, en el discurso de las adicciones, en los mercados de drogas y en los servicios de atención a las drogodependencias.

## Posibles tendencias emergentes y señales débiles en el ámbito de las drogas

1. Cambio en la política y la legislación en materia de drogas
  - enfoque orientado a la salud pública (las respuestas políticas se centran en adoptar estrategias específicas para reducir los daños relacionados con las drogas);

(1) Véase el sitio web de la Comisión Europea, [Megatrends hub](#) [Centro de megatendencias].

## ¿Qué son las tendencias emergentes?

Las tendencias emergentes son tendencias relativamente «marcadas» y visibles o nuevos avances que ya pueden apreciarse (porque ya existen ciertas fuentes o pruebas), pero que no son «tan grandes» como las megatendencias, ni tan pequeñas como las «señales débiles».

- modificación del marco regulador (difuminación de los límites entre drogas legales e ilegales, medicamentos, etcétera);
  - evolución de la política en materia de cannabis y aumento de la comercialización de productos legales a base de cannabis (influencia de la industria);
  - implicaciones de la economía mundial (crisis económica y medidas públicas de austeridad);
  - populismo facilitado por la crisis de la información (hechos alternativos y noticias falsas o *fake news*).
2. Cambio en el discurso de la adicción
- posible aumento de la normalización del consumo de drogas;
  - renacimiento de las drogas psicodélicas;
  - mayor reconocimiento de las adicciones conductuales;
  - mayor importancia del consumo de medicamentos con fines no médicos.
3. Cambio en los mercados de drogas
- mercados de drogas habilitados por medios digitales;
  - aumento de la producción de drogas sintéticas, innovaciones químicas, productos de alta potencia, nuevas sustancias psicotrópicas (NSP) y medicamentos falsos;
  - actividad de mercado y producción más cercana a los consumidores;
  - nuevas opciones de entrega (impacto de la globalización) y una mayor conectividad entre los mercados;
  - nuevos mercados de consumo al por mayor en los países de renta media y baja.

## ¿Qué son las señales débiles?

Las señales débiles son indicadores de cuestiones potencialmente emergentes que podrían llegar a ser importantes en el futuro. Una señal débil describe algo que todavía no es significativo, sino que requiere tiempo de maduración. Las señales débiles complementan el análisis de tendencias y pueden utilizarse para desarrollar futuros alternativos.

## 4. Cambio en los servicios de atención a las drogodependencias

- innovación y nuevas herramientas (sanidad electrónica y móvil; nuevas farmacologías para dependencias y enfermedades relacionadas con las drogas, por ejemplo, vacunas o parches);
- perfiles de necesidades complejos e intervenciones individualizadas (grupos de edad avanzada y comorbilidad; migrantes y personas sin hogar, pero también nuevas vulnerabilidades);
- servicios coordinados de tratamiento de adicciones (participación de los pacientes y de la sociedad civil) y que respondan a las necesidades de la comunidad;
- nueva comprensión de la biotecnología y de los procesos neurológicos;
- nuevas farmacoterapias.

## Posibles implicaciones para el futuro en cuanto a las necesidades de información y la vigilancia de las drogas

A la luz de los cambios en el entorno exterior y de la evolución de las circunstancias en el propio ámbito de las drogas, el estudio de futuros para 2030 también tenía por objeto determinar nuevas necesidades de información y las implicaciones para el sistema europeo de vigilancia de las drogas. Sobre la base de los puntos de vista de diversos grupos de partes interesadas participantes en el enfoque de creación conjunta, las cuestiones más comúnmente señaladas para su posible consideración en el futuro pueden organizarse en torno a cuatro categorías: alcance y marco, metodología y herramientas, comunicación y difusión, y mentalidad y colaboración. Estos ámbitos están interconectados y, en cierta medida, se solapan.

## Preguntas orientativas en cuanto a implicaciones

¿Cuáles son las necesidades de información actuales y futuras para la toma de decisiones en Europa?

¿Qué nuevas fuentes de información, métodos y herramientas deberían incorporarse al sistema de vigilancia de las drogas de la UE?

¿Qué podemos hacer para mejorar la comunicación de los resultados del trabajo del EMCDDA?

¿Qué significan los cambios para los procesos internos del EMCDDA, la cultura de la organización y las futuras colaboraciones?

## Principales cuestiones observadas: alcance y marco

- Determinantes sociales (género, migrantes, personas sin hogar, personas mayores) e impacto en la salud mental
- Niveles geográficos (mundial, nacional, regional y local); ámbito geográfico modificado o ampliado (Balcanes Occidentales, países vecinos de la UE al este y al sur, otras regiones y países pertinentes)
- Nuevos temas o ámbitos (cibercriminalidad, geopolítica, estudio de toda la cadena de suministro, intersección con otros ámbitos delictivos, medio ambiente, análisis eficiencia-coste, medición de problemas)
- Nuevos conceptos, nuevos marcos jurídicos (adiciones a sustancias legales e ilegales; adiciones a sustancias o de otra índole)
- Mayor complejidad debido a los cambios en la situación de las drogas

## Alcance y marco

El análisis de los principales factores de cambio generó debates sobre la complejidad del fenómeno de la droga debido a los cambios sociales, tecnológicos, económicos, ecológicos y políticos. En este contexto dinámico y complejo, es necesario considerar cómo podría ampliarse el ámbito de aplicación del actual sistema de vigilancia de las drogas para ofrecer una visión más holística de los distintos factores que influyen en la situación de las drogas en Europa. Los participantes en el estudio también propusieron reorientar el enfoque analítico a nuevos temas que pudieran estar fuera de nuestros ámbitos de estudio actuales. Por ejemplo, determinantes sociales y sanitarios que pudieran presentar factores de riesgo para el consumo de drogas y los daños derivados, como la situación migratoria, el sinhogarismo y los grupos de consumidores de drogas de edad avanzada. Además, el ámbito geográfico del sistema de vigilancia podría ampliarse para abarcar tanto acontecimientos localizados, a fin de detectar posibles riesgos emergentes para la salud o la seguridad, como cambios más generales en la evolución de las circunstancias a escala mundial que puedan tener importantes implicaciones futuras para la situación en Europa.

Es importante señalar que, al interpretar los resultados de este estudio, hay que tener en cuenta que están expresamente destinados a proporcionar únicamente material de reflexión. Igualmente importante es el hecho de que, si bien parece haber un alto grado de consenso entre los distintos grupos sobre muchas de las cuestiones observadas, este estudio no representa en modo alguno

una posición consensuada de los participantes. Por lo tanto, las cuestiones de fondo observadas y analizadas en este documento merecen ser tenidas en cuenta para determinar cómo podrían servir de base a las futuras actividades del EMCDDA. Sin embargo, este estudio no pretendía llegar a ninguna conclusión formal sobre los ámbitos concretos en los que se debería avanzar, ni evaluar de forma crítica las conclusiones resultantes del proceso.

## Metodología y herramientas

En cuanto a las implicaciones para el futuro sistema de vigilancia de las drogas, el estudio puso de manifiesto dos aspectos principales, a saber, la necesidad de innovación en los métodos y herramientas de vigilancia (el futuro de la vigilancia) y la vigilancia orientada a futuros (enfoque de prospectiva).

Este primer aspecto requiere garantizar, a nivel sistémico, que el enfoque de vigilancia de las drogas siga siendo adecuado para su finalidad, que se beneficie de los avances tecnológicos y que se integren las herramientas de vigilancia establecidas con nuevas fuentes de datos y

## Principales cuestiones observadas: metodología y herramientas

- Garantizar que la vigilancia rutinaria sigue el ritmo del cambio e inspira el ciclo de conocimientos de la investigación (más análisis de actualidad, revisión de las herramientas de elaboración de informes y las variables objeto de seguimiento, por ejemplo, grupos de edad o cohortes de edad más avanzada y más investigación cualitativa); lagunas de conocimiento y preguntas de investigación
- Vigilancia rutinaria complementada por enfoques de evaluación de amenazas más proactivos, rápidos y específicos
- Explotar las nuevas tecnologías (métodos automatizados de tratamiento de datos, biovigilancia y datos en tiempo real), pero también detectar y abordar los problemas éticos y metodológicos planteados por los nuevos métodos de vigilancia y nuevas fuentes de información y datos
- La necesidad de una caja de herramientas de prospectiva, que incluya una determinación más rápida de las tendencias, pero también el desarrollo de escenarios con el fin de mejorar la preparación
- Las ventajas de adoptar un enfoque de creación conjunta y una mayor participación de los proveedores de información en el análisis y la creación y puesta en común de conocimientos (diseño de información)

GRÁFICO 2

Necesidades de información y modelos de elaboración de informes con diferentes perspectivas temporales



## PASADO

soluciones informáticas. Los avances en los macrodatos, la vigilancia electrónica y la información de código abierto tienen el potencial, por ejemplo, de facilitar la detección temprana de tendencias emergentes y de aumentar la diligencia en la elaboración de informes y la sensibilidad de estos. Nuestro actual enfoque de la vigilancia de las drogas, basado en indicadores, sigue siendo importante para el análisis de series temporales y tendencias, y también por la mayor certidumbre que se deriva del uso de herramientas sólidas desde el punto de vista estadístico y metodológico. Sin embargo, a menudo es necesariamente reactivo y, por consiguiente, puede no ser lo suficientemente sensible, a corto plazo, a cuestiones emergentes. Por lo tanto, a nivel sistémico (véase el [Gráfico 2](#)), se podría potenciar la vigilancia con una mayor inversión en estudios complementarios de alerta temprana y análisis de evaluación de amenazas.

Además, la incorporación de métodos prospectivos u orientados a futuros en el sistema de vigilancia podría mejorar la preparación y ayudar a fundamentar las decisiones políticas con una perspectiva a más largo plazo. Se pretende que estos enfoques sean más holísticos y reflejen una perspectiva global más amplia, pero, al mismo tiempo, es necesario interconectar y probar este análisis más especulativo con información sobre la situación actual y las circunstancias emergentes en el ámbito de las drogas. También es importante reconocer la mayor incertidumbre inherente a los enfoques más especulativos. Por lo tanto, a nivel sistémico, es probable que se obtenga el máximo beneficio cuando en el modelo general utilizado se incluyan herramientas de recogida de información con diferentes perspectivas temporales. Al interpretar la información disponible, es importante reconocer los puntos fuertes y débiles de los distintos enfoques, así como el hecho de que todos ellos generan incertidumbre.

## PRESENTE

## FUTURO

## Comunicación y difusión

A fin de que la información sea útil para las distintas partes interesadas, debe ajustarse en contenido y forma a las necesidades específicas de estas. También existen nuevas formas de comunicar y difundir la información. En el contexto del EMCDDA, se determinó que se podría aumentar la aceptación y usabilidad de la información mediante plataformas de datos de fácil manejo, paneles de control, acceso a datos sin procesar y contenidos web

## Principales cuestiones observadas: comunicación y difusión

- Posibles ventajas del empleo de formas nuevas y más digitalizadas de comunicar los análisis del EMCDDA; plataformas de datos o paneles de control fáciles de manejar
- Mejora de la diligencia en la elaboración de informes (información en tiempo real)
- La posibilidad de proporcionar más formación (aprendizaje electrónico) a las partes interesadas
- Posibilidades de traducción automatizada (como DeepL u otras herramientas de traducción automática)
- Oportunidades para desarrollar productos a petición de las partes interesadas o para responder a las necesidades de los clientes especializados
- La necesidad de prepararse para las situaciones de crisis y la comunicación rápida
- Mejorar el impacto de los resultados mediante una mayor integración de los objetivos de comunicación en la planificación del trabajo científico



personalizados. También se consideró importante garantizar la diligencia en la elaboración de informes y la comunicación de información en tiempo real, asegurando al mismo tiempo que se comunique de forma adecuada el mayor grado de incertidumbre que a menudo caracteriza a los informes que se elaboran con rapidez. Para aumentar el acceso a productos multilingües, parece que el uso de aplicaciones de código abierto o la traducción automática es cada vez más viable y se consideró interesante profundizar en ello.

## Mentalidad y colaboración

Visto desde la perspectiva de los cambios que pueden producirse, por ejemplo, en la regulación del cannabis y el aumento del uso de sustancias psicoactivas con fines medicinales y de bienestar, el futuro puede exigir un mayor diálogo y una respuesta a los problemas más coordinada y de carácter intersectorial. Es muy probable que sea necesario un mayor diálogo con otros ámbitos de regulación, como la salud mental, el alcohol y el tabaco, los medicamentos, la seguridad alimentaria, la protección de los consumidores, la salud y la seguridad en el trabajo, las cuestiones medioambientales, la educación y los asuntos sociales. También existe un creciente reconocimiento de que, a fin de que las actividades tengan mayor repercusión, es importante adoptar un enfoque de creación conjunta, junto con una mayor participación de los proveedores y usuarios de información en el análisis, la creación de conocimientos técnicos y el intercambio de información.

### Principales cuestiones observadas: mentalidad y colaboración

- Incorporar una mentalidad de protección del consumidor
- Los estudios de exploración de horizontes y los estudios internos orientados a futuros realizados periódicamente (cada dos o tres años) pueden contribuir a concienciar al personal y promover una mentalidad más orientada a futuros.
- Utilidad de un enfoque de creación conjunta: mayor intercambio de conocimientos técnicos y creciente disponibilidad de datos o información de socios externos procedentes de un universo más amplio de experiencias e intereses
- Una red más amplia de colaboradores (relacionada con el alcance ampliado de la vigilancia y las nuevas herramientas), también dentro del ecosistema de la UE

## Conclusiones

Este resumen del estudio de futuros para 2030 realizado por el EMCDDA pone de relieve el enfoque adoptado en su elaboración y algunos de los principales resultados y reflexiones que se derivan de él. El objetivo del estudio era proporcionar información para su consideración, no alcanzar conclusiones empíricas ni realizar predicciones exactas. Obviamente, existe una incertidumbre considerable a la hora de considerar el futuro, y pueden producirse acontecimientos impredecibles (del tipo que se ha dado en llamar «cisne negro») que, por definición, no se pueden anticipar y que, de hecho, se producirán a lo largo de un periodo de tiempo más prolongado. No obstante, es probable que las organizaciones que tengan una mentalidad orientada a futuros sigan estando en mejor disposición de responder con mayor rapidez, incluso cuando se enfrenten a acontecimientos imprevisibles.

No es sorprendente que las conclusiones de los distintos talleres tendieran a reflejar la experiencia y las perspectivas de los participantes, y en futuros trabajos se podría explorar cómo se vería afectado el estudio por la creación de grupos más multidisciplinares. No obstante, hubo un acuerdo considerable entre los grupos con respecto a las circunstancias futuras que podrían tener repercusiones en el ámbito de las drogas. El consenso entre los diferentes análisis elaborados por los participantes en este estudio también pone de relieve la utilidad de este tipo de procesos participativos de creación conjunta, y aumenta nuestra confianza en que las cuestiones observadas merecen una consideración crítica más profunda. Este estudio de futuros también puede considerarse una herramienta de divulgación y comunicación, ya que contribuyó a crear una visión compartida y un reconocimiento común de las oportunidades y los retos que probablemente serán importantes para garantizar que la labor del EMCDDA siga siendo pertinente para sus partes interesadas a medio y largo plazo.

El enfoque también presenta algunas limitaciones evidentes. Como cabía esperar, el enfoque de exploración elegido recabó información sobre megatendencias y tendencias que no eran «radicalmente nuevas». Sin embargo, la sistematización de esta información y el marco creado, que pueden replicarse y servir como base para una reflexión más profunda, siguen siendo útiles. Fue en los talleres de los expertos donde se recabó la mayor parte de la información sobre las implicaciones y las particularidades de la evolución de las tendencias en el ámbito de las drogas (véase el [Gráfico 1](#)). Esta es una fortaleza del enfoque, ya que dio lugar a un proceso lógico común con las partes interesadas. Sin embargo, también puede considerarse una limitación porque puede dar lugar a un pensamiento

de grupo, una sobreinterpretación de conclusiones temporal y contextualmente localizadas y necesariamente especulativas, o a la creencia de que el análisis actual es de algún modo definitivo y no requiere una revisión futura ni un examen crítico. Así pues, debería considerarse una técnica de este tipo en el contexto de una realización práctica continua que sea útil para dotar de mayor agilidad y dinamismo a la Agencia y su sistema de vigilancia, pero no como un ejercicio único o definitivo.

Por este motivo, se llegó a la conclusión de que sería útil desarrollar una caja de herramientas de prospectiva del EMCDDA para que los conocimientos adquiridos en este estudio puedan aprovecharse en futuros estudios realizados por la Agencia o por sus partes interesadas. Por último, también se señaló que las conclusiones de este estudio son igualmente pertinentes en el contexto de los debates sobre el nuevo modelo de negocio y la transformación digital del trabajo de comunicación de la Agencia. Este estudio también es útil para ayudar al EMCDDA en su participación en las acciones del Centro de Innovación de la UE para la Seguridad Interior, el Plan de Acción de la UE sobre Drogas 2021-2025 y otras iniciativas de la UE con un componente de innovación e investigación.

## PARTE 2

# El futuro de la vigilancia de las drogas en Europa hasta 2030

## Introducción a la prospectiva

El mundo está cada vez más interconectado por flujos de información, bienes, servicios y personas, lo que implica que los cambios ocurridos en una parte del mundo pueden repercutir en otras partes (EEA, 2020). También vivimos en una época de cambios más rápidos y fundamentales que afectan de forma desigual a diferentes territorios y generaciones. Además, el ritmo de los cambios sociales y las innovaciones tecnológicas se está acelerando y está sobrepasando las políticas y respuestas existentes (Wilkinson, 2017).

En un mundo tan interdependiente y complejo, el análisis realizado en apoyo de los procesos decisorios debe ser sólido, oportuno y exhaustivo, trascender ámbitos de especialización específicos y reconocer que un enfoque monotemático suele ser insuficiente para hacer frente a las amenazas y oportunidades emergentes. En la actualidad, pocos desafíos de la política pública pueden limitarse a un ámbito de actuación específico (Habegger, 2010).

Por lo tanto, los Gobiernos, las instituciones de la UE y sus agencias técnicas han empezado a explorar un conjunto de enfoques prospectivos destinados a promover el pensamiento sistémico, el conocimiento anticipatorio y los procesos participativos (véase el [Gráfico 3](#)) que trascienden deliberadamente los límites políticos tradicionales y los silos institucionales. Constituyen un punto de partida para aumentar la concienciación de la organización sobre el cambio, la reactividad y la capacidad de respuesta, y aspiran a crear una visión compartida para la elaboración de políticas. Aunque con variaciones, en general, la prospectiva o las actividades orientadas a futuros <sup>(?)</sup> ayudan a las organizaciones a prepararse para posibles cambios que puedan repercutir en sus operaciones en el futuro. Pueden

(?) Si bien existe actualmente un debate terminológico en este ámbito, en el presente documento utilizamos el término «prospectiva» en el sentido en que se estableció en la esfera política europea (véase Gidley, 2017, para obtener una breve explicación de la evolución de la terminología).

GRÁFICO 3

### Enfoque de prospectiva

La prospectiva es un proceso **sistemático y participativo** que consiste en recabar información sobre el futuro y crear una visión a medio y largo plazo con el fin de **facilitar** las decisiones en el momento actual y **movilizar acciones conjuntas**.



Fuente: Centro Común de Investigación (JRC), [What is foresight](#) [¿Qué es la perspectiva?].

favorecer una mejor comprensión de las estrategias organizativas que deben aplicarse en el presente para lograr resultados futuros más deseables o evitar otros menos deseables. Estas actividades nos llevan a considerar el futuro como algo que puede crearse o configurarse y no como algo que ya está decidido.

Los enfoques orientados a futuros aparecieron por primera vez en el sector público y en el sector de la investigación después de la Segunda Guerra Mundial, y en el sector privado desde la década de 1970, pero recientemente se han convertido en una práctica influyente y extendida en el ámbito del desarrollo de la política pública (Gidley, 2017). En general, las actividades orientadas a futuros tienden a ser más especulativas que el trabajo científico más convencional, y suelen basarse en métodos novedosos especializados y, en ocasiones, no tan convencionales (UE-ANSA, 2019).

Alentado por las experiencias positivas de otras instituciones y organismos de la UE en el uso de métodos de prospectiva, el EMCDDA decidió realizar el primer estudio de futuros para inspirar la reflexión estratégica de la Agencia sobre la forma de mejorar la respuesta del sistema europeo de vigilancia de las drogas ante una situación más dinámica y compleja que implica rápidos cambios en el entorno de la información y nuevas necesidades de información.

El objetivo del estudio era poner a prueba el enfoque y determinar su utilidad para transformar la Agencia y sus actividades de vigilancia en un sistema más ágil y sensible, que pudiera, a su vez, ayudar a mejorar la preparación de Europa para hacer frente a los retos futuros en materia de salud y seguridad.

## El «estudio de futuros para 2030» elaborado por el EMCDDA: procesos y métodos

### Marco general

La Estrategia 2025 del EMCDDA preveía un estudio de prospectiva como base de las prioridades futuras de la vigilancia y la elaboración de informes sobre las drogas en Europa, con el fin de apoyar el diálogo político en esta materia.

En consonancia con este compromiso, el EMCDDA inició el primer estudio de futuros en el otoño de 2018 con el objetivo general de analizar la evolución actual y potencial de las circunstancias y sus implicaciones para el sistema europeo de vigilancia de las drogas hasta 2030, así como de establecer un conjunto de recomendaciones al objeto de que los métodos y herramientas de la Agencia sigan siendo adecuados para su finalidad en el contexto de los cambios en el entorno de la información y las nuevas necesidades de información.

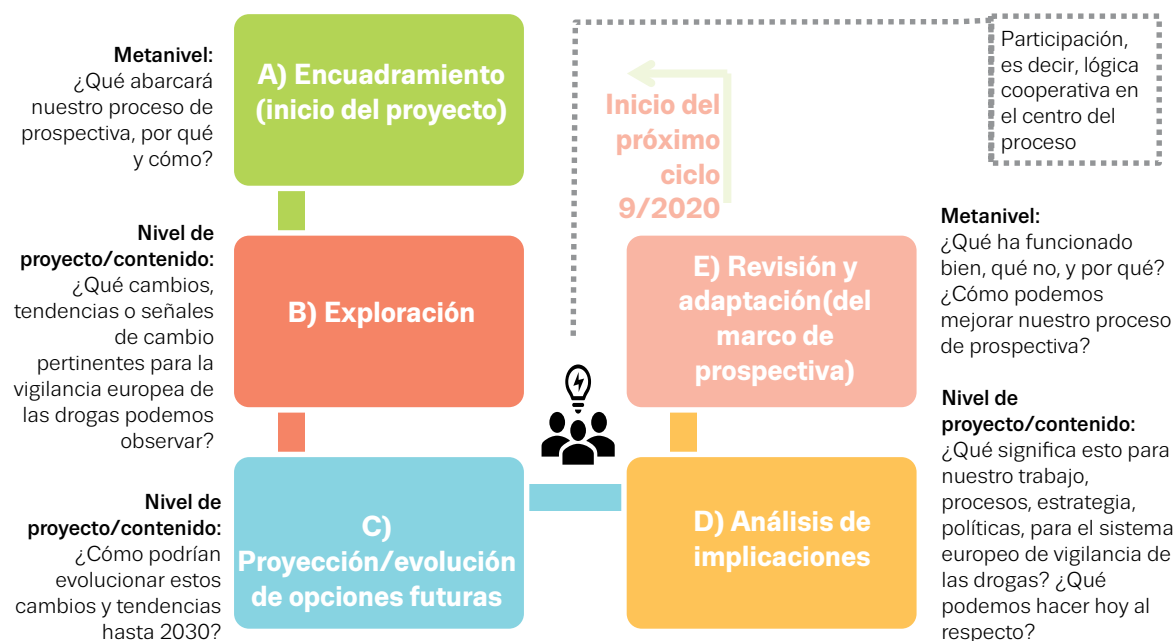
Con la primera actividad de este tipo, el EMCDDA pretendía poner a prueba la prospectiva, o los métodos orientados a futuros, como fundamento del discurso estratégico de la Agencia y explorar cómo podría incorporarse un proceso de esta naturaleza a sus futuras prácticas de trabajo de manera útil.

El proyecto comenzó con la exploración de diferentes enfoques prospectivos con el fin de comprender mejor la utilidad de este tipo de trabajos y análisis para los fines internos y externos de la Agencia, así como de establecer una interpretación y un lenguaje comunes entre el personal técnico del EMCDDA. En dicha fase exploratoria, se evaluó la capacidad existente en la propia Agencia y se examinaron diversas actividades que ya estaban en marcha y que podrían contribuir al estudio de futuros con carácter general.

Además, se eligió uno de los diversos modelos marco de prospectiva ya existentes que ofrecían una visión general de

GRÁFICO 4

Modelo marco de prospectiva: un ciclo completo de un proceso de prospectiva continuo



Modelo adaptado por Daheim de Hines (2018) y Hines *et al.* (2017).

un proceso típico de esta índole (véase, por ejemplo, Hines, 2018; Hines y Bishop, 2013), y se adaptó al estudio del EMCDDA. Se consideró que este marco era a la vez sencillo y pertinente para el contexto de la Agencia como ente público y para sus capacidades internas actuales.

El modelo marco seleccionado recomienda un proceso de cinco etapas con el fin de a) encuadrar los proyectos y determinar su alcance; b) explorar el entorno; c) analizar los resultados y realizar proyecciones; d) analizar las implicaciones; y, por último, e) revisar y adaptar el marco. Es un modelo de carácter cíclico o continuo, que permite establecer una visión a largo plazo al tiempo que se crea capacidad «paso a paso» y se desarrolla progresivamente la caja de herramientas de prospectiva (es decir, una recopilación de métodos, herramientas y enfoques prospectivos) del EMCDDA. Un aspecto crucial es que este modelo garantiza un elemento regular de revisión y reflexión al final de cada ciclo. De este modo, el enfoque permite integrar continuamente las lecciones aprendidas en actividades posteriores. Un elemento fundamental del modelo es un enfoque colaborativo que permite la participación de las principales partes interesadas en el análisis de las implicaciones de la posible evolución de las circunstancias en el futuro y en la determinación de futuras acciones prioritarias. Este enfoque permite involucrar a una gran variedad de partes interesadas, recabar información y sentar unas bases sólidas para las actividades de prospectiva en el primer ciclo.

Debido a los recursos existentes y al calendario del proyecto, se decidió que el primer ciclo del estudio de futuros del EMCDDA seguiría el modelo antes mencionado (véase el [Gráfico 4](#)), pero tendría un alcance específico (la «exploración de horizontes») y solo más adelante se ampliarían los ciclos hacia perspectivas de futuro más diversas y abiertas mediante la creación de escenarios y el análisis de circunstancias específicas en mayor profundidad.

## Métodos

El primer estudio de futuros del EMCDDA se centró en la exploración del entorno (o exploración de horizontes, véase el [Gráfico 5](#)), que suponía un análisis holístico del entorno general: un estudio de acontecimientos, cuestiones y tendencias que afectan al ámbito de las drogas, pero que trascienden de largo el terreno de las drogas o las adicciones y el territorio de la región europea. El objetivo era analizar factores de cambio de escala mundial que tuvieran, o pudieran tener en el futuro, implicaciones para la situación de las drogas, su vigilancia y las respuestas con ellas relacionadas.

La revisión de 360 grados (véase el [Gráfico 5](#)) de los factores de cambio tenía por objeto detectar ángulos muertos en los que pudieran pasar desapercibidos posibles factores de cambio en el ámbito de las drogas.

Los factores de cambio evaluados en el estudio eran de naturaleza social, tecnológica, económica, ecológica/

GRÁFICO 5  
Principios del análisis de tendencias: perspectiva de 360 grados

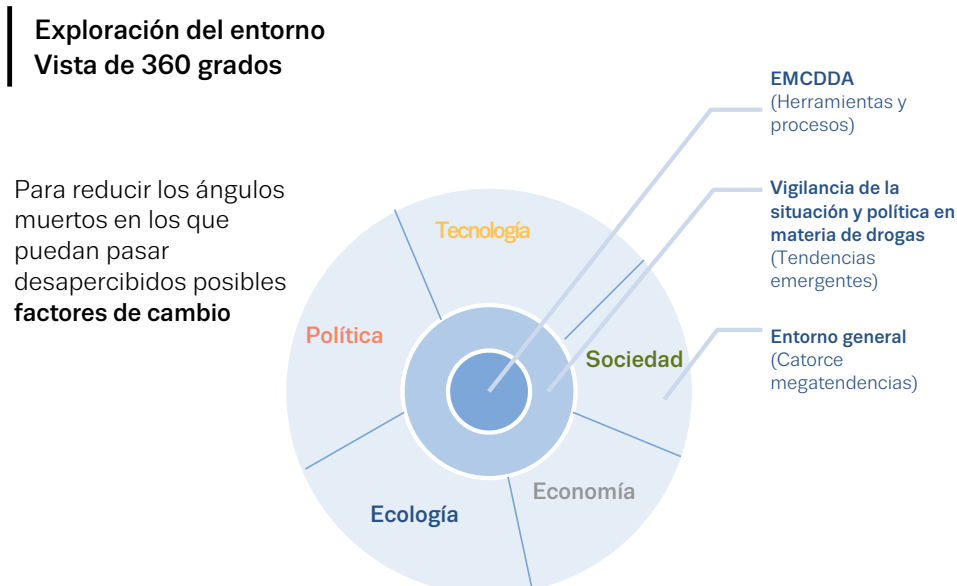
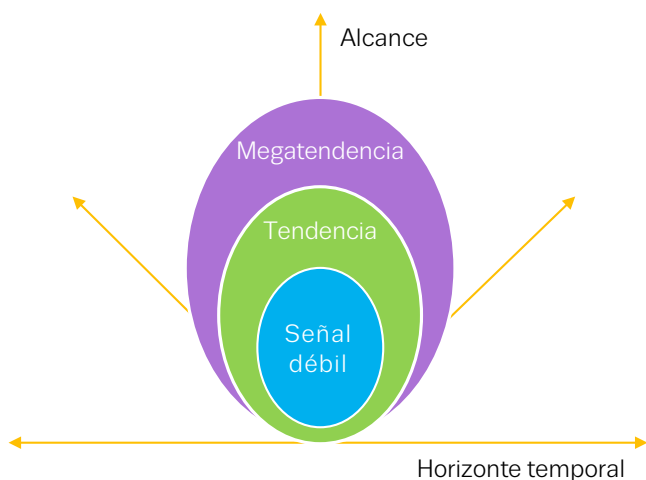


GRÁFICO 6

Exploración del entorno: criterios clave



Impactos futuros: contrato para el EMCDDA, 2020.

ambiental o política (STEEP) y se dividieron en tres categorías principales (véase el Gráfico 6).

Las megatendencias se definen como fuerzas motrices sociales y materiales a largo plazo, de alcance internacional y globalizador, que son observables en la actualidad y que probablemente tendrán una influencia significativa en el futuro. Son experimentadas por todos y, a menudo, más o menos en los mismos contextos en la medida en que generan parámetros amplios de cambio en las actitudes, las políticas y el enfoque de actividad a lo largo de periodos de varios años. Alteran el entorno a escala mundial, pero

también local, por ejemplo a escala de la región, del Estado-nación y de la sociedad, y sobrepasan el poder de las organizaciones individuales y, a menudo, también de los Estados nación (por ejemplo, la urbanización o el cambio demográfico) (EFP, 2010; Rhodes, 2019). Las megatendencias seleccionadas para su análisis en el estudio del EMCDDA fueron las catorce propuestas por el Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión Europea y consideradas pertinentes para el futuro de Europa (para más información, véase la lista incluida en [Megatendencias pertinentes para el futuro de Europa](#) y [Megatendencias que posiblemente afecten a la situación de las drogas en la Unión Europea](#)).

Las tendencias emergentes son tendencias relativamente «marcadas» y visibles o nuevos avances que ya pueden apreciarse (porque ya existen ciertas fuentes o pruebas), pero que no son «tan grandes» como las megatendencias, ni tan pequeñas como las «señales débiles» (Dragt, 2017). A menudo están más directamente relacionadas con el ámbito de análisis, en nuestro caso el ámbito de las drogas.

Las señales débiles son indicadores de cuestiones potencialmente emergentes que podrían llegar a ser importantes en el futuro. Una *señal débil* describe algo que todavía no es significativo, sino que requiere tiempo de maduración. Las señales débiles complementan el análisis de tendencias y pueden utilizarse para desarrollar futuros alternativos.

Para la exploración del entorno (exploración de horizontes) se utilizaron métodos como la revisión bibliográfica, el análisis temático, talleres y grupos de expertos. El estudio

### Megatendencias pertinentes para el futuro de Europa

Las megatendencias son fuerzas motrices a largo plazo que son observables en la actualidad y que muy probablemente tendrán una influencia significativa en el futuro (véase también el Centro de Competencia sobre Prospectivas del JRC).

Criterios clave de una megatendencia:

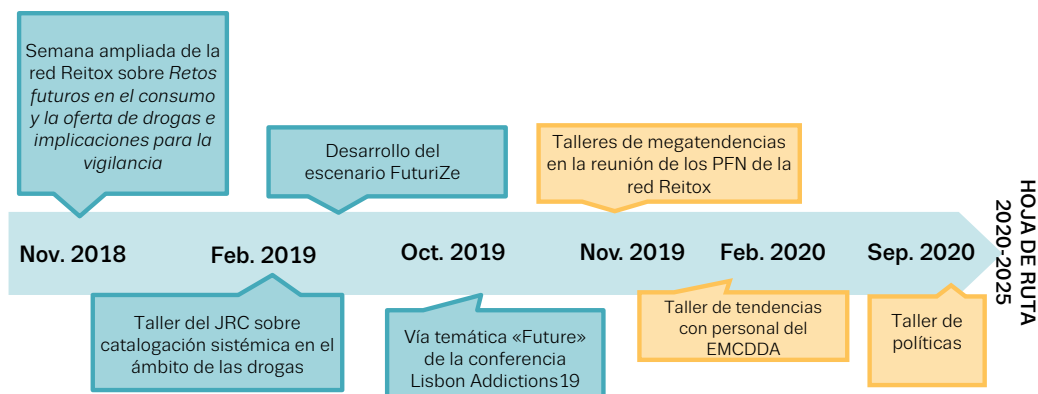
- observable a escala mundial (aunque con diferencias regionales);
- afecta a muchos otros ámbitos;
- es más bien «estable» y cabe esperar que continúe al menos durante una década (a diferencia de las microtendencias o las señales débiles).

El JRC ha señalado catorce megatendencias pertinentes para el futuro de Europa.

1. Aceleración del cambio tecnológico y la hiperconectividad
2. Agravamiento de la escasez de recursos
3. Cambios en la naturaleza del trabajo
4. Cambio del paradigma de la seguridad
5. Cambio climático y degradación medioambiental
6. Urbanización continua
7. Diversificación de la educación y el aprendizaje
8. Diversificación de las desigualdades
9. Expansión de la influencia del este y del sur
10. Crecimiento del consumo
11. Aumento de los desequilibrios demográficos
12. Creciente influencia de los nuevos sistemas de gobierno
13. Creciente importancia de la migración
14. Cambios en los desafíos sanitarios

GRÁFICO 7

## Principales reuniones relacionadas con el estudio de futuros del EMCDDA



incluía un potente componente de participación que permitió que las partes interesadas de diferentes disciplinas y países contribuyeran al proceso y se beneficiaran de él. Las principales partes interesadas que participaron en el primer estudio de futuros del EMCDDA fueron los treinta puntos focales nacionales (PNF), el personal de la Agencia, los miembros de los órganos estatutarios, investigadores y autoridades decisorias nacionales.

Los principales acontecimientos tuvieron lugar entre noviembre de 2018 y septiembre de 2020 (Gráfico 7). Los elementos principales del proceso fueron cinco talleres organizados para los puntos focales nacionales, el personal del EMCDDA y responsables políticos de la UE. Sin embargo, en otras reuniones se realizaron contribuciones significativas al conjunto del estudio. Mientras que la reunión inicial de la red Reitox celebrada en Lisboa en noviembre de 2018 se centró principalmente en analizar las lagunas de información y las herramientas de vigilancia con los socios nacionales e internacionales, el taller celebrado con el JRC en febrero de 2019 pretendía catalogar de forma sistemática el entorno de la droga y el entorno del EMCDDA, así como establecer las fuentes de información existentes. Por último, en la conferencia sobre conductas adictivas «Lisbon Addictions 2019», con su tema dedicado a los futuros, se analizó en profundidad la potencial evolución de las circunstancias en todos los ámbitos relacionados con la droga y recomendaciones para futuros enfoques de vigilancia.

Todo el proceso se organizó de manera que fuera posible utilizar los resultados de reuniones anteriores y la información recogida en los análisis del EMCDDA (especialmente el «Informe Europeo sobre Drogas» de 2019 y el «Informe Europeo sobre los Mercados de Drogas» de 2019) como base para preparar y estructurar los principales talleres sobre futuros.

Por último, una advertencia importante es que la información que se ofrece a continuación es un mero resumen de las cuestiones observadas en el estudio de futuros del EMCDDA. Es una fuente de reflexión útil y existió un consenso considerable entre los grupos acerca de muchas de esas cuestiones. No obstante, se ofrece aquí como parte de nuestro informe sobre el resultado de este proceso y en modo alguno se trata de conclusiones definitivas ni representa un consenso formal de los participantes.

Se organizaron seis actos principales con unos ciento cincuenta participantes, junto con una vía temática en la conferencia «Lisbon Addictions 2019». Se celebraron treinta sesiones y sesenta presentaciones ante un público estimado de doscientas personas <sup>(3)</sup> con la participación de investigadores, profesionales y responsables políticos de todos los continentes, la red Reitox y miembros del personal del EMCDDA y de sus órganos estatutarios (consejo de administración y comité científico) <sup>(4)</sup>, así como de organizaciones internacionales.

## Principales factores de cambio

En esta sección se resumen los principales resultados del proceso y los aspectos comunes en cuanto a su contribución a la exploración del entorno y a la determinación de los principales factores que influyen en la situación de las drogas y, por tanto, en el sistema europeo de vigilancia.

<sup>(3)</sup> Se trata de una estimación prudente basada en las becas FuturiZe, que se concedieron a ciento veinte personas, y en las dos sesiones especiales sobre futuros patrocinadas por el EMCDDA.

<sup>(4)</sup> Los miembros del comité científico realizaron su contribución durante la fase inicial (reunión inicial de la red Reitox) y los miembros del consejo de administración participaron en el taller sobre la política de futuros.

## Megatendencias que posiblemente afecten a la situación de las drogas en la Unión Europea

Las megatendencias reflejan la evolución de las circunstancias mundiales a largo plazo, aunque con diferencias regionales, y afectan a muchos ámbitos y políticas diferentes. Si bien las catorce megatendencias propuestas por el JRC (véase [Megatendencias pertinentes para el futuro de Europa](#)) influyen en la situación de las drogas en Europa, a continuación se describen brevemente las que los distintos grupos participantes en el estudio de futuros del EMCDDA seleccionaron como las más significativas y pertinentes para la situación de las drogas y, por tanto, para el sistema europeo de vigilancia ([Cuadro 1](#)). Algunas de ellas están ya bien documentadas y otras requieren un análisis más profundo de su posible repercusión para la situación de las drogas. Por otra parte, algunas megatendencias son transversales y puede que no sean claramente diferenciables y separables de otras. Se ofrece un breve resumen de la evolución de cada megatendencia y se analizan sus posibles implicaciones para el ámbito de las drogas.

## Aceleración del cambio tecnológico y la hiperconectividad

### *Acerca de la evolución de la megatendencia*

Los avances en genética, nanotecnología, robótica e inteligencia artificial, fotónica, tecnología cuántica y otras tecnologías emergentes, así como las sinergias entre ellas, se están acelerando. Alteran la naturaleza y la rapidez de los nuevos descubrimientos científicos y ponen a prueba nuestras ideas sobre lo que es posible. La hiperconectividad, la «internet de las cosas», la realidad aumentada y los sistemas de inteligencia colectiva, junto con la reducción de los costes de implementación de las nuevas tecnologías, están transformando sistemas enteros de producción, gestión y gobernanza <sup>(5)</sup>.

### *Información sobre implicaciones para el ámbito de las drogas*

El cambio tecnológico afecta a muchos aspectos del ámbito de las drogas: la digitalización reconfigura las pautas de consumo y producción, así como las innovaciones en las respuestas.

<sup>(5)</sup> Más información sobre esta [megatendencia](#) en el sitio web de la Comisión Europea Knowledge4Policy.

CUADRO 1

Las cinco megatendencias principales señaladas como más pertinentes para el ámbito de las drogas

Megatendencias seleccionadas como las más pertinentes para el ámbito de las drogas	PNF	Responsables políticos	Personal del EMCDDA	Informes
Aceleración del cambio tecnológico y la hiperconectividad	X	X	X	X
Cambio climático y degradación medioambiental		X	X	X
Diversificación de las desigualdades	X	X	X	X
Cambios en los desafíos sanitarios	X	X	X	X
Categoría de cambio poblacional				
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creciente importancia de la migración</li> </ul>		X	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento de los desequilibrios demográficos</li> </ul>		X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Urbanización continua</li> </ul>		X		

Información basada en los «talleres de futuros» (destinados a los PNF, al personal del EMCDDA y a los responsables políticos), en los informes técnicos del EMCDDA y en el informe de la conferencia «Lisbon Addictions 2019» de Rhodes, 2019.



La tecnología puede alterar las redes tradicionales de suministro al por menor y crear nuevos mercados (Rhodes, 2019). En la actualidad, existen dos formas principales de mercados en línea que pueden influir en el futuro de las drogas y las adicciones: el mercado de la internet visible y el mercado de drogas de la red oscura. Ambos están habilitados por la comunicación digital y el uso de las redes sociales. La digitalización de los mercados amplía las redes de distribución y potencia las ventas de bajo volumen y directas al consumidor a través de comunicaciones cifradas y el uso de moneda electrónica. El mercado en línea parece ser dinámico y resiliente, y el pronóstico es que crecerá y aumentará así la disponibilidad de drogas ilegales y productos farmacéuticos (EMCDDA y Europol, 2019). El futuro de los mercados de la red oscura parece menos claro y puede depender de hasta qué punto puedan mantener la confianza de compradores y vendedores en el contexto de las actividades policiales destinadas a desbaratarlos y de las estafas.

En el ámbito de la atención y el tratamiento de las drogodependencias, la digitalización acentúa las innovaciones en relación con la reducción de daños y las intervenciones de tratamiento, por ejemplo, la sanidad electrónica (el uso de la comunicación electrónica y las tecnologías conexas para facilitar la prestación de asistencia sanitaria, el diagnóstico, el tratamiento y el seguimiento) y la sanidad móvil (el uso de dispositivos móviles en el seguimiento de los pacientes, la difusión de información y las intervenciones). Sin embargo, ambas siguen estando escasamente evaluadas en los ámbitos del consumo de drogas ilegales y de las adicciones. Estos avances, que tienden a la autosupervisión y a las intervenciones individualizadas, pueden cambiar el funcionamiento de los servicios en el futuro, pero también suscitan preocupación por cuestiones relacionadas con la protección de la privacidad y la gestión de datos (Rhodes, 2019).

Las tecnologías farmacéuticas generan innovaciones con una rapidez que no tiene precedentes (por ejemplo, los antivirales de acción directa o los nuevos dispositivos de administración de naloxona) y estos avances conformarán la respuesta a las adicciones (por ejemplo, los agonistas opioides de liberación prolongada pueden marcar un antes y un después, en vista de las elevadas tasas de muerte por sobredosis de opioides). La cuestión clave para los próximos años será cómo podrían reconfigurarse las prácticas de tratamiento asistenciales por la disponibilidad de nuevas opciones terapéuticas.

El acceso a internet y a productos y servicios en línea ha afectado a la organización de la vida cotidiana, en particular los intereses y comportamientos de los jóvenes. En este grupo de personas, que nacieron con internet y que la tienen integrada en su vida cotidiana, el uso de la red y los

juegos de azar y videojuegos en línea está muy extendido. Desde 2015, el informe del proyecto europeo de encuestas escolares sobre el alcohol y otras drogas (ESPAD) expresa su preocupación por la creciente popularidad de los juegos de azar entre los jóvenes. El alto grado de normalización del juego en las sociedades y la cultura del juego en el entorno familiar se han reconocido como importantes motores de la aparición del juego y de la progresión de los jóvenes hacia unas prácticas de juego problemáticas. El informe indica que la evolución de las pautas de utilización adictiva de internet, incluidos los juegos de azar y los videojuegos en línea entre niños y adolescentes, debe ser objeto de seguimiento e investigación en profundidad y que las medidas para impedir que los adolescentes sufran los problemas relacionados con los juegos de azar en línea son de alta prioridad (Grupo ESPAD, 2020).

La tendencia a la digitalización ofrece oportunidades para la innovación en los métodos de seguimiento y vigilancia. Los avances en los macrodatos, la vigilancia electrónica y la sanidad electrónica pueden servir para detectar tendencias emergentes (Rhodes, 2019). Además, las plataformas digitales pueden permitir una mayor participación de los proveedores de información y de los usuarios en el análisis y en la creación y puesta en común de conocimientos, así como en la implantación de un modelo de trabajo más cooperativo.

## Cambio climático y degradación medioambiental

### *Acerca de la evolución de la megatendencia*

Aunque todas las emisiones de las actividades humanas cesaran de repente, el clima seguiría cambiando. Sin embargo, la contaminación antropogénica continuada y sin medidas de mitigación y las emisiones de gases de efecto invernadero aumentarán todavía más el calentamiento global, la acidificación de los océanos, la desertificación y los cambios en los patrones climáticos. Estas circunstancias, agravadas por la contaminación, la sobreexplotación de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente, provocarán cambios graves, generalizados e irreversibles para las personas, los activos, las economías y los ecosistemas en todo el mundo <sup>(6)</sup>.

### *Información sobre implicaciones para el ámbito de las drogas*

Existe una creciente concienciación y quizás un cambio cultural que tiende al reconocimiento de los daños medioambientales que la producción de drogas ilegales puede provocar: los perjuicios para los ecosistemas intensifican los efectos adversos derivados de la plantación,

<sup>(6)</sup> Más información sobre esta [megatendencia](#) en el sitio web de la Comisión Europea Knowledge4Policy.

cosecha y producción de cannabis y cocaína; del mismo modo, la producción de metanfetamina está vinculada al vertido no regulado de residuos tóxicos en el medio ambiente. Este cambio en la conciencia cultural puede alterar las opciones de consumo de drogas en el futuro, así como la aceptabilidad social de las pautas de consumo. El cambio climático puede alterar las capacidades de producción de cultivos y las regiones agrícolas y, a su vez, reconfigurar los mercados de drogas. Así pues, el cambio climático puede tener efectos profundos en las pautas de consumo de drogas y los daños derivados a nivel local y requerir respuestas (Rhodes, 2019).

Las catástrofes naturales, como inundaciones, fuertes tormentas y olas de calor, pueden afectar a la migración de personas. Las pérdidas catastróficas de propiedades podrían generar grandes desigualdades y problemas sociales, violencia y consumo de drogas. El cambio climático también está asociado a una mayor incidencia de diversas enfermedades crónicas, así como de enfermedades infecciosas, lo que genera más vulnerabilidades y desigualdades. Los problemas de salud mental podrían aumentar debido al estrés continuo y a la sensación de desastre, lo que incrementaría el consumo de alcohol, drogas y productos farmacéuticos.

En zonas de conflicto e inestabilidad, donde los grupos de delincuencia organizada ya se están beneficiando de la inestabilidad social, explotando a los grupos vulnerables y reclutándolos para el comercio de drogas, el cambio climático puede aumentar la presión existente. Lo mismo se aplica a las zonas donde las inundaciones o los ciclones tropicales pueden afectar a la oferta de drogas y, en general, a la seguridad y la estabilidad de su producción en la región. Se explorarán nuevos lugares donde se puedan producir drogas a base de plantas, mientras que las zonas de cultivo tradicionales dejarán de ser viables.

Al mismo tiempo, en distintos estudios se especula con que el consumo y la fabricación de productos farmacéuticos aumentarán y se diversificarán en respuesta a las nuevas amenazas para la salud relacionadas con el cambio climático (incluidas las enfermedades mentales), especialmente ante la creciente disponibilidad de medicamentos genéricos cada vez más baratos (Rhodes, 2019).

Los vínculos entre el cambio climático y el consumo de drogas aún no se han explorado suficientemente, por lo que es necesario realizar más análisis e investigaciones en este ámbito.

## Diversificación de las desigualdades

### *Acerca de la evolución de la megatendencia*

Aunque la desigualdad mundial entre países y la cifra absoluta de personas que viven en situación de pobreza extrema disminuyen a medida que los países más pobres se aproximan a los más ricos, las diferencias entre los segmentos más ricos y más pobres de la población van en aumento. Los retos sociales, económicos y políticos más importantes que habrá que abordar en el futuro previsible son las disparidades de ingresos, las desigualdades de género, el acceso a la educación, la asistencia sanitaria y la tecnología, y sus efectos combinados (7).

### *Información sobre implicaciones para el ámbito de las drogas*

La diversificación de las desigualdades puede deteriorar considerablemente la situación de las personas que ya carecen de apoyo social o económico, como los jóvenes que no tienen acceso a la educación, pero también los migrantes sin hogar o en situación irregular con derechos sociales limitados. También puede dar lugar a que aparezcan nuevos grupos vulnerables en riesgo de exclusión social y problemas de consumo de drogas. Las restricciones económicas pueden favorecer el consumo de nuevos medicamentos baratos, accesibles y de gran potencia, como demuestra el aumento del consumo de cannabinoides sintéticos entre las poblaciones más marginadas (Peacock *et al.*, 2019). También puede provocar un aumento de la violencia grave, por ejemplo, en las comunidades de personas sin hogar o en los centros penitenciarios (EMCDDA y Europol, 2019). La situación puede resultar especialmente difícil para los países con grandes poblaciones juveniles que están experimentando rápidos cambios sociales y problemas de gobernanza, pobreza y marginación social (Peacock *et al.*, 2019).

Las desigualdades también pueden dar lugar a pautas y opciones de consumo de drogas más dispares entre las poblaciones pobres y ricas, lo que, en consecuencia, puede generar diferentes necesidades de servicios e intervenciones. Es muy probable que los grupos más pobres de la sociedad tengan limitado el acceso a la asistencia sanitaria, al tiempo que estarán más expuestos a las consecuencias de las drogas para la salud. Puede que aumente la importancia de los servicios basados en la comunidad para las poblaciones de difícil acceso, así como de los servicios prestados por el sector privado a los segmentos más ricos de la sociedad.

Los efectos de las desigualdades en la producción y disponibilidad de drogas nuevas, baratas y de gran potencia,

(7) Más información sobre esta [megatendencia](#) en el sitio web de la Comisión Europea Knowledge4Policy.

así como las actividades de los grupos de delincuencia organizada que utilizan a personas de grupos más vulnerables en la producción y el tráfico de drogas, deben ser objeto de un estrecho seguimiento (EMCDDA y Europol, 2019).

Existe un conocimiento insuficiente de los determinantes sociales y los efectos de las desigualdades en el consumo de drogas y los comportamientos de riesgo, por lo que este sigue siendo un ámbito que requiere el desarrollo de capacidades de investigación y análisis.

### Cambios en los desafíos sanitarios

#### *Acerca de la evolución de la megatendencia*

Las preocupaciones mundiales en materia de salud están cambiando. Los avances científicos y la mejora de los niveles de vida han aumentado las oportunidades de vivir más tiempo y con mayor salud y han reducido la incidencia de enfermedades infecciosas. Sin embargo, la obesidad, la malnutrición, la resistencia a los antimicrobianos y las enfermedades no transmisibles se están convirtiendo en la carga sanitaria de nuestro siglo. Las enfermedades cardiovasculares y respiratorias crónicas, la diabetes, el cáncer, la depresión y la ansiedad son solo algunos de los síntomas de unos estilos de vida poco saludables, de la contaminación creciente y de otras causas antropogénicas, junto con una medicina reactiva y no preventiva <sup>(8)</sup>.

#### *Información sobre implicaciones para el ámbito de las drogas*

Al considerar cómo afectan los cambios en los desafíos sanitarios a la situación de las drogas, es necesario abordar los problemas de salud mental, en particular el aumento de la ansiedad, la depresión, el trastorno por déficit de atención con hiperactividad (TDAH) y otros trastornos psicológicos, así como el aumento de las cifras de diagnóstico dual o de automedicación para el tratamiento de enfermedades mentales. Por lo tanto, los mercados de drogas en general pueden estar cada vez más «farmaceuticalizados» (Rhodes, 2019). El uso indebido de medicamentos es ya un tema de creciente preocupación tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos, especialmente en estos últimos, ya que los medicamentos para el dolor desempeñan un papel importante en la aparición de la actual crisis de salud pública generada por los opioides. En términos más generales, este ámbito es conceptualmente complejo, ya que requiere tener en cuenta un amplio conjunto de cuestiones que incluyen unas prácticas de prescripción adecuadas, la automedicación, el uso indebido con fines recreativos y de mejora del rendimiento, las pautas de

policonsumo de drogas y la sustitución de medicamentos por drogas ilegales consolidadas.

La pandemia de COVID-19 y las consecuencias de los confinamientos, el aislamiento y la pérdida de puestos de trabajo han provocado un aumento de los problemas de salud mental en todos los grupos de edad. La literatura científica y los medios de comunicación hablan de un incremento de los casos de depresión, ansiedad e intentos de suicidio (OMS, 2020). Por lo tanto, también deben examinarse las consecuencias a largo plazo relacionadas con el uso de sustancias psicotrópicas asociado a la comorbilidad mental durante y después de la pandemia.

También existe una preocupación creciente por las adicciones conductuales no relacionadas con sustancias, que pueden adquirir mayor importancia en el ámbito de las adicciones en el futuro. En algunos Estados miembros de la UE (Austria, Chequia y Polonia) ya se ha apuntado que el gasto público para apoyar las respuestas a las adicciones conductuales es mayor que el atribuible a las drogas ilegales. Por lo tanto, es importante estar atentos a cualquier cambio en las prioridades de las políticas en el ámbito de la salud pública que pueda afectar a los recursos disponibles para apoyar las respuestas dirigidas al consumo de drogas. Los cambios en las prioridades políticas también pueden diferir entre los distintos grupos de consumidores de drogas; por ejemplo, puede que los consumidores problemáticos (a menudo un grupo de edad avanzada con necesidades complejas y comorbilidad) se consideren una prioridad mayor o menor en el futuro.

Se considera que el consumo de sustancias legales e ilegales, junto con la austeridad económica, contribuye a las causas de muerte y a la disminución de la esperanza de vida en algunos países. Esto indica que las políticas en materia de drogas deben abordar el problema de forma más holística y reconocer la contribución de la angustia económica y los factores sociales al consumo de drogas y los daños derivados (Degenhardt *et al.*, 2019).

### Cambios poblacionales

#### *Acerca de la evolución de la megatendencia*

La categoría de «cambio poblacional» está formada por tres megatendencias observadas en relación con los cambios poblacionales a escala mundial: 1) la creciente importancia de la migración, 2) la urbanización continua y 3) los crecientes desequilibrios demográficos. Sus efectos sobre la situación de las drogas pueden ser importantes, pero no se han explorado suficientemente.

<sup>(8)</sup> Más información sobre esta [megatendencia](#) en el sitio web de la Comisión Europea Knowledge4Policy.

La proporción de migrantes internacionales en la población mundial ha aumentado del 2,8 % en 2000 al 3,5 % en 2019. El aumento sustancial de las poblaciones de migrantes en todo el mundo ha convertido la migración en un proceso demográfico de creciente resonancia social y política. La cifra de desplazados forzados alcanzó su máximo histórico en 2019 al situarse en 79,5 millones. Europa y América del Norte son dos de los principales destinos de acogida de migrantes internacionales. La pandemia de COVID-19 ha revelado el papel esencial que desempeñan los trabajadores migrantes en las economías de todo el mundo, pero también ha puesto de relieve su posición habitualmente vulnerable en la sociedad.

Aunque la migración tiende a tener un impacto positivo en el desarrollo económico y social, parece existir una preocupación creciente por que los actuales flujos migratorios no sean sostenibles en muchas partes del mundo. Además, la preocupación por cualquier afluencia de nuevos migrantes puede provocar ansiedad pública, conflictos políticos y un aumento de las medidas de seguridad, a veces con repercusiones para las libertades civiles y la libertad de circulación <sup>(9)</sup>.

#### *Información sobre implicaciones para el ámbito de las drogas*

Los flujos migratorios y poblacionales pueden alterar las pautas de demanda y consumo de drogas. Sin embargo, todavía sabemos muy poco acerca del consumo de drogas entre los refugiados y los migrantes obligados a desplazarse a causa de conflictos, catástrofes, hambrunas o cambios medioambientales.

Los datos disponibles indican que los migrantes suelen tener una tasa de consumo de sustancias inferior a la de sus comunidades de acogida, pero algunos pueden ser más vulnerables al uso indebido de sustancias por razones como el trauma, el desempleo, la pobreza o la pérdida de apoyo familiar y social (EMCDDA, 2017a). Los migrantes pueden sufrir trastornos de estrés posttraumático debido a las experiencias traumáticas vividas durante sus viajes o al estrés relacionado con la prolongada duración de los procedimientos de asilo o con las malas condiciones de vida en los centros de acogida o porque huyen de zonas afectadas por disturbios o conflictos civiles. La vulnerabilidad puede verse acrecentada por el desconocimiento de los servicios de tratamiento de las drogodependencias, agravado por las barreras lingüísticas. Además, y con carácter más general, las experiencias infantiles adversas (los acontecimientos potencialmente traumáticos que se producen en la infancia) pueden afectar a los comportamientos de consumo de drogas en el futuro.

Dado el significativo número de personas que solicitaron protección internacional en Europa en 2015-2019 y el aumento de la carga de los trastornos por consumo de sustancias en todo el mundo (EASO 2020; Greene *et al.*, 2019), es necesario abordar la falta de conocimientos sobre el alcance y la naturaleza del consumo de sustancias entre los solicitantes en Europa y evaluar las necesidades sanitarias relacionadas con las drogas junto con las respuestas que puedan ser eficaces y adecuadas. También es necesario aumentar la sensibilización y las competencias a la hora de abordar el consumo de drogas y las respuestas conexas entre las personas que trabajan con migrantes, refugiados y solicitantes de asilo.

El mundo está cada vez más urbanizado. Según la nueva definición de zonas urbanas, el 76,5 % de la población mundial ya vivía en este tipo de zonas en 2015, mientras que según estimaciones anteriores era el 54 %. Tanto el número total como la importancia relativa de las ciudades crecen de manera constante, y la población urbana mundial podría alcanzar los 9 000 millones en 2050. La tasa de urbanización varía considerablemente de una región a otra, previéndose que, en el futuro, nueve de cada diez megaciudades (las que superan los 10 millones de habitantes) se encontrarán en países en desarrollo, donde se producirá entre el 90 % y el 95 % de la expansión urbana en las próximas décadas. Se espera que la mayor parte del crecimiento de la población urbana se produzca en Asia, África y América Latina. Las ciudades funcionan cada vez más como entidades autónomas, en las que se establecen nuevas normas sociales y económicas. La identidad urbana ganará importancia en comparación con la identidad nacional (Matinmikko-Blue *et al.*, 2020). El incremento de la urbanización está relacionado con la mayor parte del aumento previsto de las poblaciones de personas que consumen drogas (Rhodes, 2019).

Para 2030, se estima que la población mundial alcanzará los 8 500 millones de habitantes, estará más envejecida y será cada vez más urbana.

El cambio será desigual entre las regiones, con un rápido crecimiento demográfico en muchas economías en desarrollo, mientras que en muchos países desarrollados se prevé un estancamiento —o incluso una disminución— de la población <sup>(10)</sup>.

Las megatendencias de cambio poblacional podrían alterar la demanda y las pautas de consumo de drogas. A medida que la población envejece, también puede hacerlo la población de personas que consumen drogas. Por ejemplo, se observa un envejecimiento de la población

<sup>(9)</sup> Más información sobre esta [megatendencia](#) en el sitio web de la Comisión Europea Knowledge4Policy.

<sup>(10)</sup> Más información sobre esta [megatendencia](#) en el sitio web de la Comisión Europea Knowledge4Policy.

de consumidores de opioides en Europa. En términos más generales, dado que el consumo de drogas tiende a asociarse con grupos de edad más jóvenes, es probable que, en el futuro, el problema de las drogas en el mundo esté cada vez más configurado por países con una gran población juvenil. Por lo tanto, los cambios demográficos y sociales harán que sea cada vez más probable que los futuros costes sanitarios del consumo de drogas deban ser soportados por países de renta media y baja (Degenhardt *et al.*, 2019).

## Tendencias emergentes en el ámbito de las drogas

Además de las megatendencias, en el estudio de futuros también se analizaron las tendencias emergentes, que los participantes identificaron como tendencias relativamente marcadas y visibles o nuevos avances que ya podían observarse en el ámbito de las drogas.

Las tendencias emergentes descritas en esta sección fueron recogidas por el sistema de elaboración de informes del EMCDDA o establecidas por los participantes en los talleres de futuros mediante el estudio de exploración de tendencias. Es importante señalar que algunas tendencias emergentes han sido generadas o afectadas por factores de cambio generales de escala mundial (megatendencias) y, por lo tanto, algunas de ellas, o algunos de sus aspectos, también se mencionan en la sección anterior del presente informe. Las tendencias emergentes se agrupan en cuatro categorías diferentes que representan cambios conceptuales significativos en el ámbito de las drogas: cambios en la política y la legislación en materia de drogas, en el discurso de las adicciones, en los mercados de drogas y en los servicios (Cuadro 2).

### Cambios en la política y la legislación en materia de drogas

Algunos participantes señalaron que en su país se apreciaba un creciente reconocimiento de la necesidad de adoptar enfoques orientados a la salud pública para abordar los problemas de las drogas, acompañado de un cambio en los objetivos de las políticas en materia de drogas destinado a reducir los daños derivados de ellas. Sin embargo, el conjunto relativamente limitado de indicadores que se ha utilizado tradicionalmente para evaluar las políticas en materia de drogas puede tener una utilidad limitada al objeto de informar sobre los resultados pertinentes para esta perspectiva. Algunos expertos en política en materia de drogas argumentan, por ejemplo, que la preocupación por la prevalencia del consumo de drogas como medida principal de los resultados de la política en este ámbito es problemática, ya que no tiene suficientemente en cuenta la complejidad de las pautas de consumo o de los

daños causados, ni distingue suficientemente entre las diferentes formas de consumo de drogas y los daños que se les atribuyen. En conjunto, las tendencias indican que, a fin de avanzar hacia políticas en materia de drogas que acentúen los enfoques específicos para reducir los daños causados por las drogas, hacen falta cambios simultáneos en el enfoque y las prioridades de los sistemas de vigilancia y evaluación de las drogas. Esto implicaría prestar mayor atención a los indicadores que miden los daños. Además, es probable que se necesiten enfoques que puedan aplicar un análisis más holístico a las diferentes pautas de consumo y sus posibles interacciones al objeto de fundamentar futuras evaluaciones de las políticas en materia de drogas (Rhodes, 2019).

Un cambio en la política en materia de drogas para formular respuestas específicas centradas en los daños también puede ir acompañado de argumentos a favor de la reforma de la legislación en esta materia. Se argumenta, por ejemplo, que existen datos contrastados que indican que la tipificación penal de las drogas puede aumentar algunos daños sanitarios, sociales y económicos. En consecuencia, se está impulsando la búsqueda de alternativas a la tipificación penal por simple posesión y una mayor consideración en el discurso político sobre las posibles consecuencias negativas indeseadas de las diferentes opciones políticas (Rhodes, 2019).

A escala mundial, recientemente se han realizado algunos cambios en las políticas en materia de cannabis dirigidos a experimentar diferentes formas de regular la venta y el consumo de esta droga. La evolución de las políticas sobre el cannabis suscita numerosas preocupaciones potenciales en cuanto a sus efectos secundarios negativos, en particular, una mayor comercialización del cannabis legal, una mayor influencia de la industria del cannabis (similar a la de las grandes multinacionales farmacéuticas), un posible aumento del consumo o unas pautas de consumo más perjudiciales, la complejidad de los enfoques normativos para los mercados del cannabis entre países que no adoptan la misma política, y las tensiones con el sistema internacional de las Naciones Unidas para el control de las drogas y la cooperación multinacional. También suscita preocupación el aumento de la disponibilidad de productos que contienen altos niveles de THC, que puede aumentar el riesgo de intoxicación aguda. También hay cuestiones políticas generales que pueden ganar en importancia en el caso de que se establezcan mercados de cannabis comerciales, por ejemplo, cuáles son los marcos normativos adecuados para abordar la conducción de vehículos bajo los efectos del cannabis o restringir la disponibilidad comercial para los menores. Además, algunos participantes observaron que el aumento de la oferta de productos de CBD disponibles en el mercado en algunos países europeos planteaba preocupaciones sobre posibles efectos negativos

CUADRO 2

## Resumen de tendencias emergentes

Tendencia	Observada en el informe de la conferencia «Lisbon Addictions»	Taller para PFN	Taller para el personal del EMCDDA	Taller para responsables políticos
<b>Cambios en la política y la legislación en materia de drogas</b>				
Enfoque orientado a la salud pública (las respuestas políticas se centran en estrategias específicas para reducir los daños derivados de las drogas)	X			
Cambio del marco regulador (difuminación de los límites entre las drogas legales y las ilegales; trascender el ámbito de las drogas ilegales)		X	X	X
Evolución de las políticas en materia de cannabis; posible incremento de la comercialización de productos legales a base de cannabis (influencia de la industria)	X	X	X	X
Implicaciones de la economía mundial (crisis económica y medidas públicas de austeridad)		X	X	X
Populismo facilitado por la crisis de la información (hechos alternativos y noticias falsas)				X
<b>Cambios en el discurso de la adicción</b>				
Normalización del consumo de drogas	X			X
Renacimiento de las drogas psicodélicas	X		X	
Adicciones conductuales				X
Uso indebido de medicamentos		X	X	X
<b>Cambios en los mercados de drogas</b>				
Mercados de drogas habilitados digitalmente	X	X	X	X
Aumento de la producción de drogas sintéticas, innovaciones químicas, productos de alta potencia, NSP y medicamentos falsos	X		X	
Mercados más próximos a los consumidores	X		X	
Nuevas opciones de entrega (impacto de la globalización)	X		X	
Delincuencia organizada relacionada con las drogas: repercusiones para el desarrollo y la gobernanza y en las pautas de delincuencia juvenil	X		X	
<b>Cambios en los servicios</b>				
Innovación y nuevas herramientas (sanidad electrónica, sanidad móvil y nuevas farmacologías para dependencias y enfermedades relacionadas con las drogas)	X	X	X	X
Perfiles de necesidades complejos e intervenciones individualizadas (grupos de edad avanzada y comorbilidad, migrantes, personas sin hogar y nuevas vulnerabilidades)	X	X	X	
Servicios de tratamiento de adicciones más coordinados (participación de los pacientes y de la sociedad civil) y modelos integrados de prestación de asistencia sanitaria	X		X	
Nueva comprensión de la biotecnología y los procesos neurológicos	X		X	

para los consumidores (EMCDDA, 2020). Las posibles necesidades emergentes observadas en el taller de políticas incluían la manera de supervisar el aseguramiento de la calidad de los productos a base de cannabis fabricados legalmente en la Unión Europea, así como la manera de detectar cualquier riesgo potencial asociado a nuevas políticas y productos e informar sobre ello.

Los debates sobre los cambios en las políticas relativas al cannabis también pueden requerir que hagamos una distinción más clara entre la legalización del cannabis con fines médicos y el uso recreativo. Es probable que esto requiera información fiable y una vigilancia diligente de los efectos para la salud del consumo de cannabis (médico y recreativo) en los países o regiones en los que se ha modificado la normativa sobre esta sustancia.

Cualquier medida que difumine los límites entre sustancias reguladas, medicamentos psicotrópicos, drogas ilegales y nuevas sustancias psicotrópicas tendrá implicaciones para los marcos políticos relativos a las drogas. En la esfera nacional, en algunos países se observa un avance hacia estrategias sobre el uso indebido de sustancias o incluso la adicción en las que se incluyen las drogas junto con otras sustancias psicotrópicas, como el alcohol o el tabaco, o incluso con adicciones conductuales, como los juegos de azar (EMCDDA, 2017b).

También se observa la necesidad emergente de tener en cuenta las repercusiones de la economía en el consumo de drogas y las respuestas relacionadas con las drogas. La crisis económica potencia los cambios socioeconómicos y diversifica las desigualdades (véase [Diversificación de las desigualdades](#)), lo que puede considerarse un factor determinante que genera mayor vulnerabilidad. Las posibles crisis económicas futuras, y las consiguientes medidas de austeridad, también pueden estar vinculadas a la inestabilidad en la financiación de los servicios de atención a las drogodependencias y las actividades de vigilancia de las drogas.

Algunos participantes señalaron el creciente populismo facilitado por los hechos alternativos y las noticias falsas como un factor que puede afectar negativamente a los debates sobre políticas en materia de drogas y dar lugar a que se rechacen soluciones basadas en datos contrastados en favor de respuestas más ideológicas. Esto podría suponer un riesgo para un enfoque de las drogas equilibrado y basado en datos contrastados, así como una falta de apoyo a nuevos proyectos e iniciativas de investigación. En un entorno en el que los dictámenes de los expertos se ven cada vez más cuestionados, habrá una mayor necesidad de incrementar la inversión en la manera de comunicar eficazmente esos datos contrastados, describir la incertidumbre y promover las mejores prácticas.

El suministro de datos objetivos y fiables y la creación de sistemas de vigilancia independientes también podrían verse sometidos a mayor presión política si estos comunican resultados que no se ajustan a las opiniones políticas predominantes.

### Cambios en el discurso de la adicción

Una tendencia emergente con implicaciones tanto para el discurso científico como para las prácticas clínicas fueron los cambios en la definición de la categoría de «adicción», observados tanto entre los profesionales sanitarios como en la literatura científica (Keane, 2021). Por ejemplo, según el concepto emergente de la «adicción normalizada», ya no se argumenta que la adicción siempre causa daños necesariamente, sino que la adicción normalizada puede coexistir con el bienestar y la salud. En algunos talleres también se ha sostenido que existe una «normalización» del consumo de drogas, en particular en determinados grupos o subgrupos sociales. Se observaron indicios de una tendencia a la normalización de la percepción del consumo de sustancias por parte de la población, en un contexto de renacimiento del consumo de drogas psicodélicas; por ejemplo, el uso experimental para el tratamiento médico de trastornos psiquiátricos, y la microdosificación para mejorar los procesos emocionales y cognitivos y la energía física. La tendencia a la normalización puede fomentar la desestigmatización de algunas formas de consumo de drogas e inducir a los responsables políticos a reflexionar de manera diferente sobre el fenómeno de la droga, especialmente cuando se trata de sustancias legales. Por otra parte, la normalización del consumo de drogas también plantea otros retos políticos, como la respuesta a los riesgos que entraña conducir vehículos o trabajar bajo la influencia de las drogas.

También se están ampliando las categorías diagnósticas de adicción, con umbrales de inclusión más flexibles, a fin de incluir cuestiones preocupantes de carácter social, psicológico y fisiológico. Es posible imaginar adicciones futuras que incluyan prácticas no relacionadas con sustancias, por ejemplo, adicciones conductuales vinculadas al uso de nuevas tecnologías. En este ámbito ya es evidente que existe preocupación, especialmente en lo que se refiere al uso de internet por parte de niños y jóvenes (véase [Aceleración del cambio tecnológico y la hiperconectividad](#)).

Una serie de fuentes indican que existe un creciente uso indebido de los opioides sintéticos legales <sup>(11)</sup> y la preocupación ha ido en aumento, especialmente en

(11) El uso indebido de medicamentos hace referencia al consumo de un medicamento psicoactivo con fines de automedicación, recreativos o de mejora del rendimiento, con o sin receta médica y al margen de las directrices médicas aceptadas.

vista del fuerte incremento de la mortalidad causada en parte por el consumo de analgésicos opioides sujetos a prescripción médica en los Estados Unidos. El uso indebido de medicamentos también se produce en el contexto del policonsumo de drogas, por ejemplo, los consumidores de opioides de alto riesgo suelen abusar de las benzodiazepinas, lo que parece estar asociado a una considerable morbilidad y mortalidad. También existe la preocupación de que un aumento de la incidencia de problemas de salud mental (véase [Cambios en los desafíos sanitarios](#)) pueda elevar el uso indebido de medicamentos con fines de automedicación. En general, a pesar de la percepción de que el uso indebido de medicamentos se convertirá en un problema de mayor importancia en el futuro, las lagunas de conocimiento en este ámbito son considerables. Por ejemplo, falta información sobre las prácticas de prescripción en Europa. También falta información sobre la naturaleza del uso indebido de los medicamentos y el modo en que se obtienen estos en el mercado ilegal, así como sobre cuántas personas los utilizan indebidamente y quiénes son y por qué lo hacen (EMCDDA, 2017a).

### Cambios en los mercados de drogas

El mercado de drogas es cada vez más dinámico, y los grupos de delincuencia organizada (GDO) innovan y aprovechan rápidamente las oportunidades que ofrecen varias megatendencias en las economías mundiales y digitales.

Ya se han observado cambios en la rapidez de la distribución y en los métodos utilizados para ello, influenciados por factores como la globalización y los avances tecnológicos, así como la digitalización de los mercados de drogas (véase [Aceleración del cambio tecnológico y la hiperconectividad](#)). La rápida evolución de las monedas virtuales y los sistemas de pago anonimizados facilita cada vez más el comercio de drogas en línea y permite a los GDO reducir sus riesgos, como pone de manifiesto la expansión de las redes de puntos de recogida de productos que permiten concertar entregas a cualquier hora, y el uso de la tecnología de drones (EMCDDA y Europol, 2019).

Históricamente, los problemas relacionados con las drogas se observaban a menudo desde una perspectiva centrada en que las drogas se producían en los países en desarrollo y se consumían en los países desarrollados. Sin embargo, una gran parte de la hierba de cannabis que se consume en la Unión Europea se cultiva en su propio territorio, más cerca del lugar de consumo, con lo que se reduce el riesgo de interceptación. También otras sustancias, como los medicamentos sintéticos, se producen más cerca de los mercados de consumo, y eso crea retos adicionales para

las fuerzas y cuerpos de seguridad (EMCDDA y Europol, 2019). La Unión Europea también se ha convertido en un importante productor mundial de determinadas sustancias sintéticas como el MDMA y, más en general, en una zona de producción de drogas sintéticas para el consumo en su propio territorio.

El aumento de la producción de drogas sintéticas se ve facilitado por su potencial de producción a gran escala en fábricas de productos químicos y por que son más fáciles de transportar y distribuir que las sustancias de origen vegetal. El cambio a los sintéticos se combina con el incremento del consumo de productos farmacéuticos y la creciente producción de medicamentos falsificados, así como con el cambio hacia la farmacéutización en el tratamiento de enfermedades (véase [Cambios en los desafíos sanitarios](#)). Además, los modelos climáticos predicen cambios que pueden potenciar alteraciones en la producción de cultivos y las capacidades de producción de drogas y, a su vez, reconfigurar los mercados de drogas mundiales (véase [Cambio climático y degradación medioambiental](#)) (Rhodes, 2019). En el ámbito de las drogas sintéticas, debe prestarse especial atención a la capacidad de los GDO para aprovechar las lagunas y discrepancias normativas en el espacio geográfico, como demuestra la reciente evolución de la situación de las NSP, y en relación con los precursores utilizados para la producción de drogas. Otras sustancias menos comunes y no controladas parecen ser un problema creciente en algunos países, y preocupa el consumo de ketamina, GHB y LSD, óxido nitroso (gas hilarante) y nuevas benzodiazepinas (EMCDDA, 2020a).

Existe la posibilidad de que, en el futuro, los GDO aprovechen todavía más las discrepancias normativas existentes entre distintas jurisdicciones en ámbitos como los medicamentos, el bienestar y otros productos que pueden contener sustancias químicas psicoactivas o transformarse en dichas sustancias (EMCDDA y Europol, 2019).

Un fenómeno creciente observado por algunos grupos fue el aumento del uso de la violencia y la explotación de poblaciones vulnerables, en particular los menores, a quienes se involucra en la producción y el tráfico de drogas, especialmente a escala urbana y local, donde los grupos de traficantes urbanos tratan de establecerse y mantener una presencia dominante sirviéndose de las agresiones y la intimidación (EMCDDA y Europol, 2019).

### Cambios en los servicios

El cambio tecnológico brinda nuevas oportunidades para mejorar los métodos y las herramientas de intervención en los servicios de atención a las drogodependencias, en particular, las intervenciones digitales (sanidad electrónica



y sanidad móvil) y los avances farmacéuticos (por ejemplo, los antivirales de acción directa, los nuevos dispositivos de administración de naloxona o los agonistas opioideos de liberación prolongada) (véase [Aceleración del cambio tecnológico y la hiperconectividad](#)). Los avances en neurociencia y genética abren nuevas oportunidades en los ámbitos de la detección temprana de adicciones y el desarrollo de nuevos métodos terapéuticos (Rhodes, 2019). Por lo tanto, existe una necesidad creciente de reconocer la utilidad de nuevas herramientas y métodos.

Recientemente, la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de adaptar los servicios, utilizar herramientas de comunicación en línea y reconfigurar la oferta de tratamiento, por ejemplo, para ofrecer intervenciones psicosociales digitales o proporcionar medicación de tratamiento con agonistas opioideos durante periodos más largos en lugar de exigir citas frecuentes. Las nuevas tecnologías pueden cambiar los modelos de tratamiento de maneras imprevistas y requerir nuevos modelos asistenciales en una gran variedad de entornos. Esto indica que existe una creciente necesidad de servicios más flexibles y adaptativos. Con una mayor diversidad de grupos vulnerables, es probable que en el futuro se necesiten herramientas personalizadas que abarquen las necesidades específicas de estos grupos, tanto en los servicios de tratamiento como en los de reducción de daños. Los principales grupos vulnerables identificados en este estudio estaban vinculados a las implicaciones de las megatendencias en la población (véase [Cambios en los desafíos sanitarios](#) y [Cambios poblacionales](#)) e incluyen a personas afectadas por determinantes sociales como el sinhogarismo, la migración, la pobreza, el encarcelamiento y la delincuencia, así como a personas con problemas de salud mental, poblaciones envejecidas y jóvenes vulnerables.

Es probable que el desarrollo de nuevos enfoques para trabajar con diferentes y, a menudo, nuevos grupos vulnerables requiera una mayor participación de la comunidad. Asimismo, los profesionales sanitarios, los planificadores de programas y los responsables políticos deben escuchar las opiniones de las comunidades afectadas, sus necesidades y expectativas.

Las necesidades en materia de prevención se observan principalmente a la hora de ampliar su ámbito de aplicación y abordar nuevas cuestiones sanitarias y sociales que contribuyen al problema de las drogas. También es necesario utilizar enfoques y herramientas más innovadores, especialmente cuando la población destinataria son los jóvenes.

Con todos los retos y cambios a los que se enfrentan los servicios de atención a las drogodependencias, es necesario considerar su sostenibilidad a largo plazo. Ya se han manifestado dudas en cuanto a la sostenibilidad de la financiación de estos servicios y cómo afecta a su disponibilidad y al acceso por parte de las personas que consumen drogas (véase [Cambios en la política y la legislación en materia de drogas](#)).

Habida cuenta de los posibles recortes en la financiación de los servicios de atención a las drogodependencias debido a la concurrencia de prioridades en el ámbito de la salud pública, se concede cada vez más importancia a la ejecución de intervenciones basadas en datos contrastados y con una buena relación eficiencia-coste. Esto puede apoyarse con el desarrollo continuo de los mecanismos europeos para intercambiar y promover la aplicación de buenas prácticas o prácticas prometedoras en el ámbito de las drogas. Los participantes en los talleres consideraron que el público destinatario de este tipo de trabajos eran los responsables políticos, los planificadores de programas y los profesionales.

## Futuras necesidades de información e implicaciones para el sistema de vigilancia de las drogas

A la luz de los cambios en el entorno exterior y de la evolución de las circunstancias en el propio ámbito de las drogas, el estudio de futuros se propuso determinar nuevas necesidades de información e implicaciones para el sistema europeo de vigilancia de las drogas. En esta sección se resumen los puntos de vista de los distintos grupos de partes interesadas y se hace hincapié en las cuestiones más comúnmente observadas para su consideración en el futuro ([Cuadro 3](#)). Como se ha señalado anteriormente, todas las conclusiones son un simple resumen de los debates grupales y únicamente tienen por objeto servir como material de reflexión.

Recomendamos que las nuevas necesidades de información y los posibles ajustes del sistema de vigilancia de las drogas se analicen en cuatro epígrafes: alcance y marco, metodología y herramientas, comunicación y difusión, y mentalidad y colaboración. Estos ámbitos están interconectados y, en cierta medida, se solapan. Su objetivo es responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las necesidades de información actuales y futuras para fundamentar la toma de decisiones en Europa? ¿Cuáles son las nuevas fuentes de información, métodos y herramientas que deberían incorporarse al sistema de vigilancia de las drogas de la UE? ¿Qué podemos hacer para mejorar la comunicación de los resultados del trabajo del EMCDDA?

## CUADRO 3

**Principales conclusiones para el sistema europeo de vigilancia de las drogas y el trabajo del EMCDDA sobre la base de los talleres de futuros**

Alcance y marco
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Determinantes sociales (género, situación migratoria, sinhogarismo o edad avanzada) y repercusiones para la salud mental</li> <li>▪ Niveles geográficos (mundial, nacional, regional y local); ámbito geográfico modificado o ampliado (Balcanes Occidentales, países vecinos de la UE al este y al sur, otras regiones y países)</li> <li>▪ Nuevos temas o ámbitos (ciberdelincuencia, geopolítica, estudio de toda la cadena de suministro, intersección con otros ámbitos delictivos, medio ambiente, análisis eficiencia-coste, medición de problemas)</li> <li>▪ Nuevos conceptos, nuevos marcos jurídicos (adicciones a sustancias legales e ilegales; adicciones a sustancias o de otra índole)</li> <li>▪ Mayor flexibilidad debido a los cambios en la situación de las drogas</li> </ul>
Metodología y herramientas
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantizar que la vigilancia rutinaria sigue el ritmo de los cambios e inspira el ciclo de conocimientos de la investigación (más análisis de actualidad, nuevos grupos de edad, cohortes de edad más avanzada y más investigación cualitativa) como fundamento de la futura agenda de investigación</li> <li>▪ Vigilancia rutinaria complementada por una evaluación de amenazas más proactiva, diligente y específica</li> <li>▪ Exploración de nuevas tecnologías (métodos automatizados de tratamiento de datos, biovigilancia y datos en tiempo real)</li> <li>▪ Considerar y abordar las cuestiones éticas y de protección de datos planteadas por los nuevos métodos de vigilancia y las nuevas fuentes de información y datos</li> <li>▪ La necesidad de una caja de herramientas de prospectiva, que incluya el apoyo al desarrollo de escenarios para mejorar la preparación</li> <li>▪ Explotación de un enfoque de creación conjunta y mayor participación de los proveedores de información en el análisis y la creación y puesta en común de conocimientos (diseño de información)</li> </ul>
Comunicación y difusión
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Potencial de formas nuevas y más digitales de comunicar los análisis del EMCDDA; plataformas de datos o paneles de control fáciles de manejar</li> <li>▪ Mejora de la diligencia en la elaboración de informes (información en tiempo real)</li> <li>▪ Mensajes más potentes (mantener y repetir); formulación de recomendaciones; promoción de respuestas basadas en datos contrastados para hacer frente a la desinformación y generar confianza</li> <li>▪ Impartir formación (aprendizaje electrónico) para las principales partes interesadas, como los profesionales y los responsables políticos</li> <li>▪ Posibles nuevas opciones de traducción (uso de DeepL u otras herramientas de traducción automática)</li> <li>▪ Adaptación de los productos: más productos basados en peticiones de las partes interesadas o en las necesidades de clientes especializados</li> <li>▪ Preparación para situaciones de crisis y comunicación rápida</li> <li>▪ Diseño de información para que tenga impacto y favorecer la toma de decisiones mediante una mayor integración de los objetivos de comunicación en la planificación del trabajo científico</li> </ul>
Mentalidad y colaboración
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avanzar hacia una mentalidad de protección de los consumidores</li> <li>▪ Estudios de exploración de horizontes y estudios internos orientados a futuros realizados periódicamente (cada dos o tres años) para contribuir a concienciar al personal y promover una mentalidad más orientada a futuros</li> <li>▪ Utilidad de un enfoque de creación conjunta: mayor intercambio de conocimientos técnicos y creciente disponibilidad de datos e información de socios externos procedentes de un universo más amplio de experiencias e intereses</li> <li>▪ Una red más amplia de colaboradores (relacionada con el alcance ampliado de la vigilancia y las nuevas herramientas), también dentro del ecosistema de la UE</li> </ul>

¿Qué significan los cambios para los procesos internos del EMCDDA, la evolución de la cultura de la organización y las nuevas colaboraciones?

## Alcance y marco

El análisis de megatendencias y tendencias emergentes generó debates sobre la complejidad del fenómeno de la droga debido a los cambios sociales, tecnológicos, económicos, ecológicos y políticos. En este contexto dinámico y complejo, algunos participantes apuntaron la necesidad de ampliar el alcance del actual sistema de vigilancia de las drogas al objeto de ofrecer una visión holística de los diferentes factores que influyen en la situación de las drogas en Europa. Por ejemplo, determinantes sociales y sanitarios que podrían presentar factores de riesgo para el consumo de drogas y los daños derivados, como la situación migratoria, el género, los problemas de salud mental y la comorbilidad o el sinhogarismo, pero también los grupos de edad avanzada, incluidos los consumidores de drogas envejecidos. Todos estos aspectos merecen posiblemente una investigación más exhaustiva y podrían ser el objeto de un estudio más profundo en el futuro.

Por otra parte, se apuntó que el ámbito geográfico del sistema de vigilancia podría ampliarse para abarcar tanto los acontecimientos localizados, a fin de detectar posibles riesgos para la salud o la seguridad, así como los avances más generales a escala mundial que podrían tener importantes implicaciones futuras para la situación en Europa. Se analizó con detenimiento la determinación de tendencias nuevas y emergentes a nivel local y el papel del sistema de alerta temprana y de las respuestas rápidas. Al mismo tiempo, se concedió importancia a la necesidad de vigilar la evolución de las circunstancias mundiales relacionadas, por ejemplo, con los cambios en la producción de drogas o con el marco regulador aplicado a las diferentes sustancias en otras partes del mundo, ya que ambos pueden tener repercusiones en las tendencias y los cambios en Europa.

El nuevo ámbito geográfico del sistema de vigilancia de la UE se relacionó directamente con el reconocimiento de un mundo más globalizado e interconectado, pero también con la cooperación existente en el ámbito de las drogas por parte de la Unión Europea —y su agencia especializada— con países no pertenecientes a la UE. Varios proyectos financiados por la UE trabajan para mejorar la preparación nacional y regional al objeto de detectar y responder a las amenazas para la seguridad relacionadas con las drogas y las amenazas transfronterizas para la salud, por lo que podrían contribuir a mejorar las actividades de vigilancia

de la UE en el futuro. Los participantes en el «estudio de futuros» también propusieron nuevos temas de análisis e investigación, como un análisis mejorado de la oferta y los mercados de drogas, incluido un estudio de toda la cadena de suministro o la innovación en la producción de drogas, así como el ámbito en el que la producción y el tráfico de drogas se cruzan con otras actividades delictivas. En el ámbito de la salud pública, temas como la relación eficiencia-coste de las intervenciones relacionadas con las drogas o una mejor medición de los problemas y daños relacionados con el consumo de drogas se consideraron cruciales para el proceso decisorio.

El papel más importante en los «debates sobre futuros» se otorgó a las cuestiones relacionadas con las adicciones conductuales que no dependen de sustancias y la difuminación cada vez mayor de los límites entre las drogas legales y las ilegales, tanto por lo que se refiere a las pautas de consumo de drogas como a su estatuto jurídico. Muchos participantes parecían creer que es necesario un nuevo marco conceptual que pueda captar tanto los aspectos comunes como las diferencias entre los servicios y las respuestas en estos ámbitos concretos.

También hubo consenso en que, si bien un sistema de vigilancia mejorado y el establecimiento de nuevos indicadores podrían abarcar algunos de los ámbitos antes mencionados, en otros casos solo se podría dar respuesta a través de estudios de investigación en profundidad.

## Metodología y herramientas

En cuanto a las implicaciones para el futuro sistema de vigilancia de las drogas, el estudio puso de manifiesto dos aspectos principales, a saber, la necesidad de innovación en los métodos y herramientas de vigilancia (el futuro de la vigilancia) y el desarrollo de enfoques específicos de vigilancia orientada a futuros (por ejemplo, prospectiva).

Este primer aspecto requiere un desarrollo continuo de los actuales enfoques de vigilancia de las drogas que se beneficie de los nuevos avances tecnológicos e integre nuevas fuentes de datos con enfoques de vigilancia más consolidados. Por ejemplo, el tratamiento automático o sin intervención humana de los datos y el uso de estos en tiempo real pueden aumentar la sensibilidad del sistema para detectar cambios a lo largo del tiempo. Los avances en los macrodatos, la vigilancia electrónica y la información de código abierto también pueden contribuir a la detección temprana de las tendencias emergentes y aumentar la diligencia y la sensibilidad del sistema de elaboración de informes. Además, el uso de plataformas digitales puede favorecer una mayor participación de los proveedores de información y los usuarios de datos en el análisis y la

creación de conocimientos. Sin embargo, la integración de este tipo de nuevos enfoques en el sistema de vigilancia de la UE plantearía una serie de complejos retos prácticos, metodológicos y éticos, por lo que la viabilidad de las propuestas realizadas en este ámbito requiere una revisión crítica.

La mayoría de los participantes en los talleres coincidieron en que el actual sistema de vigilancia más clásico o rutinario sigue siendo importante para establecer series temporales y tendencias y también por la mayor certidumbre que se deriva del uso de herramientas sólidas desde el punto de vista estadístico y metodológico. Sin embargo, estos enfoques a menudo son necesariamente reactivos y, por tanto, no son lo suficientemente sensibles como para detectar problemas emergentes. Por consiguiente, a nivel sistémico, la vigilancia podría reforzarse con una mayor inversión en estudios de alerta temprana y capacidades de evaluación de amenazas de carácter complementario.

Además, la incorporación de métodos prospectivos u orientados a futuros en el sistema de vigilancia podría mejorar la preparación y ayudar a fundamentar las decisiones políticas con una perspectiva a más largo plazo (véase el [Gráfico 2](#)). Se pretende que estos enfoques sean más holísticos y reflejen una perspectiva global más amplia, pero, al mismo tiempo, es necesario interconectar este análisis más especulativo con información sobre la situación actual y las circunstancias emergentes en el ámbito de las drogas. También es importante reconocer la mayor incertidumbre inherente a los enfoques más especulativos. Por lo tanto, a nivel sistémico, es probable que se obtenga el máximo beneficio cuando en el modelo general utilizado se incluyan herramientas de recogida de información con diferentes perspectivas temporales.

### Nuevas fuentes de recogida de datos

Desde hace ya varios años, el EMCDDA ha invertido en nuevas fuentes de información con el fin de reforzar el actual sistema de elaboración de informes, mejorar los plazos de publicación de esos informes y catalogar otras fuentes de datos. Algunos de los nuevos métodos, como la epidemiología de las aguas residuales, los controles de drogas, las encuestas web, el análisis de residuos de jeringuillas o los estudios de marcadores de tendencias, se aplicaron e incorporaron en los sistemas de información, análisis e informes del EMCDDA (véase la lista de nuevas herramientas y métodos en el [Cuadro 4](#)).

Para ampliar el alcance de la agenda de vigilancia e investigación, en particular a nuevos temas y ámbitos de análisis, será necesario desarrollar nuevos marcos y definiciones conceptuales y quizá hacer un uso más amplio de la investigación cualitativa. El mecanismo de vigilancia

### CUADRO 4

#### Nuevas fuentes y métodos señalados en la reunión inicial de la red Reitox en 2018

Ya se están implementando en cierta medida
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Epidemiología de las aguas residuales</li> <li>▪ Análisis de residuos de jeringuillas</li> <li>▪ Datos de emergencias hospitalarias</li> <li>▪ Encuestas en línea</li> <li>▪ Vigilancia de internet y de la red oscura</li> <li>▪ Seguimiento de la información de código abierto (análisis de los medios de comunicación)</li> <li>▪ Datos de controles de drogas</li> <li>▪ Datos de las salas de venopunción</li> <li>▪ Estudios de marcadores de tendencias</li> </ul>
Solo se utilizan ocasionalmente y con potencial para el futuro
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguimiento de otras formas de información de código abierto, en particular, los macrodatos y la inteligencia artificial (redes sociales, aplicaciones móviles, mesas redondas, geolocalizaciones y revisiones bibliográficas sistemáticas)</li> <li>▪ Datos de satélites</li> <li>▪ Estudios de modelización</li> <li>▪ Encuestas a informantes clave</li> <li>▪ TOE (tests, en línea y dictámenes de expertos)</li> <li>▪ Vigilancia a nivel urbano, incluida la vigilancia basada en la comunidad (por ejemplo, datos de las salas de venopunción)</li> <li>▪ Análisis del cabello y frotis de saliva (con datos de sondeos)</li> <li>▪ Mejora del análisis toxicológico y forense (por ejemplo, de muertes relacionadas con drogas)</li> <li>▪ Vigilancia de las drogas y la conducción de vehículos</li> </ul>

existente no puede dar respuesta a buena parte de las nuevas necesidades de información expresadas en el «estudio de futuros» y hacen falta más inversiones a escala nacional y de la UE en materia de seguimiento y vigilancia, y, lo que es más importante, en estudios de investigación dirigidos a subsanar las lagunas de información.

### Comunicación y difusión

A fin de poner el foco en los principales clientes del EMCDDA, los debates se centraron en la necesidad de seguir desarrollando tanto la forma como el contenido de las comunicaciones de la Agencia.

Ahora se ofrecen nuevas oportunidades gracias a los avances de las tecnologías de la información que podrían

contribuir a mejorar la difusión de los estudios sobre drogas de la UE a diferentes públicos destinatarios. Por ejemplo, se determinó que era posible aumentar la aceptación de la información proporcionada por el EMCDDA mediante plataformas de datos de fácil manejo, paneles de control y contenidos web actualizados y adaptados.

Es probable que el alcance de la comunicación pueda aumentar en el futuro gracias a la mayor disponibilidad de productos multilingües, cada vez más facilitados por las mejoras en la disponibilidad y las capacidades de las opciones de traducción automática. También pueden apreciarse las ventajas de las nuevas tecnologías de la comunicación digital en su aplicación para implementar nuevas formas de cooperación con las partes interesadas y apoyar la creación conjunta en la recogida, el análisis y la difusión de datos aprovechando los beneficios que aporta el uso de plataformas digitales y grupos o foros en línea.

Algunos participantes mencionaron las posibilidades de apoyar la transferencia de conocimientos mediante el desarrollo ulterior de la cartera de formación del EMCDDA, incluidas las plataformas de aprendizaje electrónico y en línea. También se apuntó la necesidad de que el EMCDDA formule recomendaciones concretas sobre políticas y prácticas y promueva respuestas basadas en datos contrastados para hacer frente a la desinformación y el populismo. Se señaló la importancia de invertir en el establecimiento de relaciones con diferentes grupos de clientes para consolidar el papel del EMCDDA como fuente de información fiable.

Se consideró importante asegurar la diligencia en la elaboración de informes y la comunicación de información en tiempo real. La experiencia con la COVID-19 demostró que este cambio es posible, pero requiere cambios en los procesos de trabajo internos y en los métodos de recogida de datos. Sin embargo, también puso de manifiesto algunas limitaciones potenciales de los enfoques rápidos con respecto al aumento de la incertidumbre y la tendencia al reduccionismo excesivo.

Se apuntó la necesidad de que la comunicación esté correctamente integrada en el trabajo científico del EMCDDA y, en particular, que el hecho de tener en cuenta los aspectos de comunicación durante la producción de los resultados puede ayudar a maximizar su impacto.

## Mentalidad y colaboración

El futuro visto bajo el prisma de los posibles cambios en la regulación de las drogas puede requerir una mayor cooperación intersectorial. Para ello podría ser necesario un mayor diálogo con otros ámbitos políticos, como la

salud mental, el alcohol y el tabaco, los medicamentos, la seguridad alimentaria, la protección de los consumidores, el lugar de trabajo, el medio ambiente, la educación o los asuntos sociales.

Existe un creciente reconocimiento de los beneficios que acarrea un enfoque de creación conjunta, junto con una mayor participación de los proveedores y usuarios de información en el análisis, la creación de conocimientos técnicos y el intercambio de información. Una vez más, la digitalización y los nuevos canales de comunicación pueden facilitar este tipo de colaboración. Por último, se ha apuntado que debemos considerar la creación de redes más amplias de colaboradores en relación con nuevos temas y requisitos de vigilancia (por ejemplo, en el nivel local, nuevos ámbitos de conocimientos especializados, etcétera).

## Lecciones aprendidas de la creación de la caja de herramientas de prospectiva del EMCDDA

Si nos centramos en las lecciones aprendidas de este estudio, parece que tres aspectos del trabajo funcionaron bien:

- la adopción de un enfoque de creación conjunta (participación de un amplio y variado conjunto de partes interesadas);
- la adopción de un enfoque «sobrio y sencillo» (establecer un enfoque claro para el próximo ciclo);
- el reconocimiento de la necesidad y el desarrollo de un proceso de creación de competencias internas, por ejemplo, a través de cofacilitadores y minis Sesiones de formación en talleres.

Además, se han señalado una serie de medidas cuya futura adopción podría ser beneficioso tomar en consideración.

- Podría implementarse formalmente un enfoque de futuros en el marco del ciclo de planificación de la Agencia. Para mejorar la preparación de la organización, podría ser útil involucrar a personal de diferentes niveles de la organización en una sesión periódica de reflexión común acerca de cómo podría evolucionar la situación en el futuro.
- El acto de conectar con amplios grupos de partes interesadas a través de un kit de herramientas tiene la ventaja de aumentar el alcance, la visibilidad y los efectos indirectos. El desarrollo del minikit de herramientas de prospectiva basado en el sitio web del EMCDDA podría aumentar la comunicación con las partes interesadas en torno al proceso

de prospectiva del EMCDDA y crear capacidades externas. Con este producto, el EMCDDA tendrá la oportunidad de consolidar su papel como recurso clave y punto de referencia para la prospectiva en el ámbito de las drogas.

- El establecimiento de un proceso y enfoque de exploración interno y más formalizado (aunque sobrio y centrado en los resultados) con el objetivo de obtener resultados periódicos y sistemáticos del proceso de prospectiva contribuiría a una curva de aprendizaje continua (en torno a la cual puedan observarse cambios en el entorno general pertinente para el EMCDDA). Lo ideal es que ello también permita un análisis más profundo de determinadas cuestiones clave para el futuro.
- Reflexionar sobre la ampliación de la caja de herramientas de prospectiva del EMCDDA mediante el desarrollo de escenarios y el trabajo con enfoques centrados en las perturbaciones.

## Conclusiones

El presente informe del EMCDDA se centra en la síntesis y la comunicación de los logros del primer estudio interno de prospectiva, al tiempo que se reconoce que sigue siendo un trabajo en proceso. El estudio de futuros se finalizó durante la pandemia de COVID-19. Por lo tanto, no fue posible realizar una reflexión plena sobre el impacto que la pandemia podría tener en el trabajo del EMCDDA y en la evolución futura de las circunstancias en el ámbito de las drogas. Sin embargo, el taller sobre políticas abordó la cuestión del aumento de la resiliencia frente a los acontecimientos mundiales y la mejora de la preparación y la comunicación en situaciones de crisis en general. La pandemia de COVID-19 también contribuyó a que conociéramos mejor las repercusiones que tienen los acontecimientos mundiales en la situación de las drogas y la necesidad de ampliar la perspectiva de nuestro análisis. Esta reflexión sirvió de base a la Agenda Europea de Lucha contra la Droga para 2021-2025 y a la Estrategia de la UE sobre Drogas, así como a la decisión de los Estados miembros de la UE de invertir en la aplicación de enfoques prospectivos en el ámbito de las drogas.

El «estudio de futuros» del EMCDDA se llevó a cabo en paralelo a un debate interno sobre el nuevo modelo de negocio de la Agencia y su próxima hoja de ruta para 2025. Creemos que el enfoque de creación conjunta ensayado en el «estudio de futuros» contribuyó a crear una visión compartida y una comprensión común de los retos futuros y las posibles respuestas a medio y largo plazo para mantener el sistema ágil y pertinente en un contexto de cambios

en el entorno de información y nuevas necesidades de información.

Habiendo contado con la participación de unas trescientas cincuenta partes interesadas y expertos en el proceso, así como de buena parte del personal del EMCDDA, el presente informe recoge las primeras ideas formuladas en este proceso coactivo en torno a cuestiones clave para reflexionar sobre el futuro de la vigilancia de las drogas. También pone dichas ideas a disposición de las partes interesadas sobre el terreno.

Sin embargo, también existen limitaciones en el enfoque utilizado. Como cabía esperar, el análisis recabó información sobre megatendencias y tendencias que no son «radicalmente nuevas» debido al enfoque elegido. Sin embargo, la sistematización de esta información tiene utilidad, y el marco creado puede replicarse y servir de base a una reflexión más profunda. Además, la mayoría de las ideas recogidas sobre las implicaciones y particularidades de la evolución de las tendencias en el ámbito de las drogas se generaron en los talleres sobre futuros. La fortaleza de este enfoque es que generó un proceso lógico común con las partes interesadas y, de este modo, difundió información sobre la prospectiva y las tendencias pertinentes.

Así pues, debería considerarse una técnica de este tipo en el contexto de una realización práctica continua que sea útil para dotar de mayor agilidad y dinamismo a la Agencia y su sistema de vigilancia, pero no como un ejercicio único o definitivo.

Por este motivo, es recomendable seguir consolidando, ampliando e integrando sistemáticamente la caja de herramientas de prospectiva del EMCDDA en el trabajo analítico existente y en los procesos decisorios internos y externos. Además, una caja de herramientas de prospectiva del EMCDDA puede contribuir a reforzar el impacto de la labor de prospectiva llevada a cabo hasta la fecha, así como ayudar a posicionar a la Agencia como un agente con visión de futuro en el sistema de vigilancia de las drogas de la UE.

Por otra parte, este proyecto dio lugar al desarrollo de un kit de herramientas de prospectiva en línea del EMCDDA que permite que los conocimientos adquiridos en este estudio puedan aprovecharse en futuros estudios realizados por la Agencia o por sus partes interesadas.

## Referencias bibliográficas

- Degenhardt, L., Wolfe, D., Hall, W., Hickman, M., Chang, J., Bruneau, J., Farrell, M. and Griffiths, P. (2019), «Strategies to reduce drug-related harm: responding to the evidence base» [Estrategias para reducir los daños relacionados con las drogas: respuesta a las pruebas de base], *The Lancet* 394, pp. 1490-1493, doi:10.1016/S0140-6736(19)32232-9.
- Dragt, E. (2017), «How to research trends: move beyond trend watch to kickstart innovation» [Cómo investigar tendencias: pasar de la vigilancia de tendencias a iniciar la innovación], p. 36, BIS Publishers, Ámsterdam.
- EASO (Oficina Europea de Apoyo al Asilo) (2020), «Informe anual sobre la situación del asilo en la UE».
- EEA (Agencia Europea de Medio Ambiente) (2020), «Drivers of change of relevance for Europe's environment and sustainability» [Factores de cambio de relevancia para el medio ambiente y la sostenibilidad de Europa], Informe de la EEA n.º 25/2019.
- EFP (European Foresight Platform) (2010), «How to do foresight: methods. analysis. environmental scanning» [Cómo aplicar la prospectiva: métodos, análisis y exploración del entorno].
- EMCDDA (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías) (2017a), «Respuestas sanitarias y sociales a los problemas relacionados con las drogas – Una guía europea», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- EMCDDA (2017b), «New developments in national drug strategies in Europe» [Novedades en las estrategias nacionales en materia de drogas en Europa], EMCDDA Papers, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- EMCDDA (2020a), «European drug report 2020: Trends and Developments» [Informe Europeo sobre Drogas 2020: tendencias y novedades], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- EMCDDA (2020b), «Productos de cannabis con bajo contenido de THC en Europa», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- EMCDDA y Europol (2019), «EU drug markets report 2019» [Informe sobre los mercados de drogas en la UE 2019], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- Gidley, J. M. (2017), «The future. A very short introduction» [El futuro. Una muy breve introducción], Oxford University Press, Oxford.
- Greene, M. C., Ventevogel, P. y Kane, J. C. (2019), «Substance use services for refugees» [Servicios para refugiados relacionados con el consumo de sustancias], *Bulletin of the World Health Organization* 97, pp. 246-246A, doi:10.2471/BLT.18.225086.
- Grupo ESPAD (2020), «ESPAD report 2019: results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs» [Informe ESPAD 2019: resultados del proyecto europeo de encuestas escolares sobre el alcohol y otras drogas], EMCDDA Joint publications, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- Habegger, B. (2010), «Strategic foresight in public policy: reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands» [Prospectiva estratégica en la política pública: revisión de las experiencias del Reino Unido, Singapur y los Países Bajos], *Futures* 42, pp. 49-58, doi:10.1016/j.futures.2009.08.002.
- Hines, A. (2018), «Evolution of framework foresight (Part 1)» [Evolución de la prospectiva marco (Parte 1)].
- Hines, A. y Bishop, P. C. (2013), «Framework foresight: exploring futures the Houston way» [Prospectiva marco: exploración de futuros al modo de Houston], *Futures* 51, pp. 31-49, doi:10.1016/j.futures.2013.05.002.
- Hines, A., Gary, J., Daheim, C. y van der Laan, L. (2017), «Building foresight capacity: toward a foresight competence model» [Creación de capacidad prospectiva: hacia un modelo de competencia prospectiva], *World Futures Review* 9(3), pp. 123-141, doi:10.1177/1946717715637.
- Keane, H. (2021), «A normalised future of addiction» [Un futuro de acción normalizado], *International Journal of Drug Policy* 94, 102972, doi:10.1016/j.drugpo.2020.102972.
- Matinmikko-Blue, M., Aalto, S., Asghar, M. I., et al. (editores) (2020), «White paper on 6G drivers and the UN SDGs» [Libro blanco sobre factores de sexta generación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas], Universidad de Oulu.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2020), «Los servicios de salud mental se están viendo perturbados por la COVID-19 en la mayoría de los países».
- Peacock, A., Bruno, R., Gisev, N., Degenhardt, L., Hall, W., Sedefov, R., White, J., Thomas, K. V., Farrell, M. y Griffiths, P. (2019), «New psychoactive substances: challenges for drug surveillance, control, and public health responses» [Nuevas sustancias psicoactivas: desafíos para la vigilancia, el control y las respuestas de salud pública en materia de drogas], *The Lancet* 394, pp. 1668-1684, doi:10.1016/S0140-6736(19)32231-7.
- Rhodes, T. (2019), «Mapping the future of drug addictions: implications for monitoring and research» [Estudio sobre el futuro de las adicciones a las drogas: implicaciones para la vigilancia y la investigación], informe interno del EMCDDA.
- Wilkinson, A. (2017), «Strategic foresight primer» [Iniciador de prospectiva estratégica], Centro Europeo de Estrategia Política, Luxemburgo, doi:10.2872/71492.

## Otros recursos

- **El kit de herramientas de prospectiva del EMCDDA.** Un taller de introducción sobre tendencias para ayudar a las partes interesadas del EMCDDA, otros agentes e investigadores del ámbito de las drogas a llevar a cabo su propio ejercicio de prospectiva.
- **Juego de fichas de tendencias** Un juego de fichas que presentan las tendencias emergentes que son específicas del ámbito de las drogas de la UE según se observaron en las actividades de prospectiva del EMCDDA.

## Sobre esta publicación

Los cambios en las pautas de consumo de drogas y la evolución del mercado de drogas están creando un fenómeno cada vez más complejo y dinámico en Europa. Esta publicación presenta las principales conclusiones de un estudio de prospectiva realizado por el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías con el fin de ser más sensible a los posibles retos futuros en el ámbito de las drogas y responder con mayor agilidad.

## Acerca del EMCDDA

El Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA) es una agencia descentralizada de la UE que ofrece a la UE y a sus Estados miembros una visión general objetiva del problema de las toxicomanías en Europa y una base sólida sobre la que fundamentar el debate sobre las drogas. En la actualidad, ofrece a los responsables de la formulación de políticas los datos que necesitan para diseñar leyes y estrategias bien fundadas. También ayuda a los profesionales e investigadores en este campo a identificar buenas prácticas y nuevos ámbitos de investigación.

[www.emcdda.europa.eu](http://www.emcdda.europa.eu)

Licencia 

La presente publicación, «El futuro de la vigilancia de las drogas en Europa hasta 2030», está sujeta a la licencia Creative Commons 4.0 International (CC BY-SA 4.0). Para más información sobre esta licencia, visite la web de [Creative Commons](https://creativecommons.org/).

Citación recomendada: Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (2020), «El futuro de la vigilancia de las drogas en Europa hasta 2030», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

**Aviso legal:** Ni el EMCDDA ni ninguna persona que actúe en su nombre se responsabilizarán del uso que pudiera hacerse de la información contenida en la presente publicación.

Fotografía: pexels.com.

© Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2023  
Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.  
Esta publicación solo está disponible en formato electrónico.

EMCDDA, Praça Europa 1, Cais do Sodré, 1249-289 Lisboa, Portugal  
Tel. (351) 211 21 02 00 | [info@emcdda.europa.eu](mailto:info@emcdda.europa.eu)  
[emcdda.europa.eu](http://emcdda.europa.eu) | [twitter.com/emcdda](https://twitter.com/emcdda) | [facebook.com/emcdda](https://facebook.com/emcdda)  
[linkedin.com/company/emcdda](https://linkedin.com/company/emcdda) | [instagram.com/emcdda](https://instagram.com/emcdda) | [youtube.com/emcddatube](https://youtube.com/emcddatube)



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

Luxemburgo: Oficina de  
Publicaciones de la Unión  
Europea, 2023  
doi:10.2810/927610  
ISBN 978-92-9497-898-1  
TD-04-23-158-ES-N