

La UNGASS 2016 en una perspectiva comparativa: cómo mejorar las posibilidades de éxito

Vanda Felbab-Brown
Brookings Institution

Harold Trinkunas
Brookings Institution

Improving Global Drug Policy: Comparative Perspectives and UNGASS 2016

Mientras el mundo se prepara para la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas de 2016 (Special Session of the United Nations General Assembly on the World Drug Problem, UNGASS 2016), el régimen global antinarcoóticos, creado e implementado por Estados Unidos desde la década de 1950, se enfrenta a profundos desafíos.¹ Un número creciente de países de todo el mundo ahora considera que el énfasis del régimen en las políticas punitivas del consumo de drogas y en la eliminación de las drogas ilegales se ha vuelto problemático y pide una reforma. Esta reacción no es en absoluto uniforme en todo el mundo, sin embargo, actores cruciales como Rusia y China continúan sólidamente comprometidos con medidas represivas y con la preservación del enfoque punitivo tradicional del régimen. Mientras tanto, los cambios en la legislación nacional estadounidense, así como en sus políticas internacionales, están haciendo cada vez más difícil e inapropiado que Estados Unidos desempeñe el papel del policía contranarcoóticos más duro del mundo. En la antesala de la UNGASS 2016, existen en este momento visiones profundamente contradictorias dentro de la comunidad internacional sobre cómo debería (re)diseñarse el régimen antidrogas mundial y qué políticas habría que enfatizar.

Este momento de desacuerdos globales ofrece una importante oportunidad para evaluar la efectividad y los

efectos secundarios problemáticos de las políticas anti-drogas existentes y para enfatizar estrategias basadas en la evidencia. Ese es el objetivo del proyecto de Brookings, *Mejorando la política global de drogas: perspectivas comparativas y la UNGASS 2016*. Interregional en su perspectiva, el proyecto analiza las amenazas y los perjuicios causados por el consumo y tráfico de drogas y también por las políticas antidrogas en sí mismas. El proyecto estudia las opciones de políticas desde varias perspectivas: sus efectos en la seguridad nacional, la insurgencia y el terrorismo, los delitos violentos, el desarrollo político y la corrupción, el desarrollo económico, la salud pública y los derechos humanos.

Mediante un conjunto de estudios de casos, evaluamos una variedad de políticas alternativas para mitigar las amenazas y reducir los efectos secundarios negativos de las políticas de drogas. A diferencia de muchos otros estudios sobre políticas de drogas, nuestro proyecto dedica igual atención a una variedad de países y regiones, incluyendo Rusia, China, Estados Unidos, Europa, América Latina, Asia y África. A través de una metodología analítica explícitamente comparativa, buscamos fomentar el aprendizaje entre expertos, funcionarios y políticos de distintas regiones en relación a las experiencias de diseño de políticas de otros países y regiones. Pero somos conscientes de que, en última instancia, las recomendaciones de políticas siempre están mediadas por el campo político y que, a pesar

¹ Quisiéramos reconocer los extraordinarios esfuerzos de nuestros asistentes de investigación, Emily Miller y Bradley Porter, sin los cuales este proyecto no habría sido completado con éxito. Desde su inicio como idea de propuesta de subvención hasta su conclusión en largas sesiones de redacción, el proyecto *Mejorando la política global de drogas* de Brookings se mantuvo bien encaminado debido a su apoyo investigativo, su trabajo duro y su atención a los detalles. También quisiéramos resaltar las valiosas contribuciones de las pasantes de nuestro programa, Leanza Bethel y Anna Prusa, que le dedicaron innumerables horas a la edición final y a la producción de los artículos para este proyecto mientras trabajaron en Brookings. Cualquier error restante es la responsabilidad única de los autores.

de las evidencias, la política determina el diseño y la implementación de las políticas.

A fin de ofrecer la mejor evidencia, reunimos a algunos de los más importantes expertos en drogas y en criminalidad para que condujeran una serie de estudios de caso de tendencias y políticas sobre drogas en 15 países de las Américas, Europa, África y Asia. Dos estudios adicionales examinan los escenarios de los brotes de legalización y la posibilidad y necesidad de

la revisión de los tratados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este conjunto de estudios extrae inferencias para la UNGASS 2016 así como para el mejoramiento de las políticas de drogas a nivel nacional, aparte y más allá de la UNGASS 2016. Estos estudios y sus autores, los cuales se detallan en la tabla siguiente, reflejan la diversidad de perspectivas en todo el mundo hacia lo que constituye el diseño óptimo de políticas de drogas.

Estudios de casos	Autores
Estados Unidos	<i>Beau Kilmer</i> , investigador principal sobre políticas y codirector, RAND Drug Policy Research Center <i>Greg Midgette</i> , investigador asociado sobre políticas, RAND Corporation <i>Clinton Saloga</i> , doctorando, Pardee RAND Graduate School
Colorado y Washington	<i>Mark Kleiman</i> , profesor de Políticas Públicas, University of California, Los Angeles
México	<i>Alejandro Hope</i> , analista de seguridad independiente
Colombia	<i>Daniel Mejía</i> , profesor asociado del Departamento de Economía y director del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas, Universidad de los Andes
Brasil	<i>Paula Miraglia</i> , especialista principal en sector público
Uruguay	<i>John Walsh</i> , asociado principal en políticas de drogas y los Andes, Washington Office on Latin America <i>Geoff Ramsey</i> , oficial de comunicaciones digitales, Washington Office on Latin America
Mali y Guinea	<i>Lansana Gberie</i> , coordinador y experto en finanzas, United Nations Security Council Panel of Experts
Suecia y Países Bajos	<i>Caroline Chatwin</i> , profesora principal de Criminología, University of Kent
Rusia	<i>Mark Galeotti</i> , profesor de Asuntos Globales, New York University Center for Global Affairs
China	<i>Sheldon Zhang</i> , profesor de Sociología, San Diego State University <i>Ko-lin Chin</i> , profesor distinguido de Justicia Criminal, Rutgers University
Tailandia y Vietnam	<i>James Windle</i> , profesor principal en Criminología y Justicia Criminal, University of East London
Myanmar	<i>Tom Kramer</i> , investigador del programa Drogas y Democracia, Transnational Institute
Afganistán	<i>Vanda Felbab-Brown</i> , investigadora principal en Política Exterior, The Brookings Institution
Escenarios de brotes de legalización	<i>Jonathan Caulkins</i> , profesor Stever de Investigación de Operaciones y Políticas Públicas, Carnegie Mellon University
Reforma de los tratados de drogas de las Naciones Unidas	<i>Martin Jelsma</i> , coordinador del programa Drogas y Democracia, Transnational Institute

Este documento general no busca combinar todos los hallazgos de los estudios y las evaluaciones de cada autor en un conjunto común de resultados y recomendaciones. Entre los autores no existen conclusiones o puntos de vista uniformes sobre cómo mejorar las políticas. Por ejemplo, las políticas judiciales discrecionales funcionan bien en algunos países, mientras que en otros, incluso cuando se combinan con enfoques de salud pública, solo exacerban el encarcelamiento masivo de los consumidores de drogas. El tráfico de drogas está asociado con altas tasas de violencia criminal en América Latina, pero no en Asia; esto puede contribuir a la falta de apoyo público para reformar la política de drogas en Asia. El tratamiento forzoso de usuarios en Suecia produce resultados enormemente diferentes en China y otros países de Asia Oriental, incluyendo a Vietnam y Tailandia, donde los centros de tratamiento son básicamente campos de trabajo.

Sin embargo, de los estudios se desprenden algunas implicaciones coherentes. Incluyen las siguientes:

- La aplicación de las políticas policiales y el estado de derecho en el diseño de la política de drogas debe convertir a la reducción de la violencia criminal y de la militancia violenta en sus más altos objetivos. Las fuerzas policiales deberían hacer que las zonas y los actores más peligrosos sean su foco principal.
- Distintos patrones de interdicción producen efectos muy diferentes en la violencia criminal. La persecución de las más altas autoridades criminales puede incrementar inadvertidamente la violencia al provocar luchas de poder entre sus subordinados. Tomar como blanco a las capas medias de líderes tiende a ser más efectivo para eliminar la violencia debida a las drogas y para debilitar el poder de los grupos de crimen organizado.²
- La erradicación forzosa de cultivos ilegales sin antes implementar políticas de desarrollo alternativo genera grandes crisis políticas y exacerba la militancia violenta sin el beneficio colateral de quitarles apoyo económico a los grupos beligerantes. Las medidas de erradicación funcionan mejor cuando se realizan en zonas con fuerte presencia del Estado y solamente luego de que estén disponibles medios de subsistencia alternativos.
- Las políticas socioeconómicas para enfrentar los crímenes relacionados con las drogas y las políticas de desarrollo alternativo deberían integrarse con los esfuerzos generales de desarrollo rural y económico, concentrándose tanto en los ingresos relacionados con la agricultura como los no relacionados con ella y abordando los factores estructurales de las economías ilegales. Las políticas socioeconómicas bien diseñadas para combatir el crimen son cruciales para ayudar a respaldar las políticas contra las drogas y fortalecer la legitimidad del Estado.
- El encarcelamiento masivo de consumidores y de vendedores de bajo nivel no violentos tiene poco éxito en suprimir—y hasta puede exacerbar—la utilización de drogas ilegales. También puede incrementar la violencia del mercado de drogas y convertir a las prisiones en zonas de reclutamiento para el crimen organizado y el terrorismo.
- Los planteamientos de reducción de la demanda muchas veces cuentan con escasa financiación, están mal diseñados y son insuficientes. En algunas partes del mundo, los centros de tratamiento son poco más que campos de trabajo abusivos e ineficientes. Los enfoques de salud pública en los tratamientos para las drogas deberían reconocer a la adicción como una patología que necesita tratamiento médico.

² Aparte de los estudios de casos de este proyecto, consulte también Mark A. R. Kleiman, *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009); y Vanda Felbab-Brown, *Targeted Deterrence, Selective Targeting, Drug Trafficking and Organized Crime: Concepts and Practicalities, Modernizing Drug Law Enforcement Report 2* (Londres: International Drug Policy Consortium, 2013), <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/03/drug-law-enforcement-felbabbrown/drug-law-enforcement-felbabbrown.pdf>.

- Los usuarios bajo supervisión judicial comunitaria pueden ser efectivamente disuadidos de reincidir por sanciones leves, cortas, rápidas y confiables.
- La prevención de la drogadicción debería centrarse en intervenciones a edades tempranas y en el fortalecimiento de la confianza de los jóvenes, tales como fortalecer la resistencia a la presión de los pares.
- La estigmatización y el castigo de los usuarios debilitan los esfuerzos para contener la diseminación del VIH/Sida y otras enfermedades contagiosas. Políticas de salud pública, tales como las que promueven el intercambio de jeringas y los sitios de inyecciones seguras, producen mucho mejores resultados.
- Los enfoques de salud pública en las políticas de drogas, aunque deseables desde el punto de vista de los derechos humanos, no enfrentan por sí solos los problemas de violencia criminal y la corrupción relacionados con las drogas.
- Los diseños y evaluaciones de políticas deberían tener bases amplias e incluir consideraciones sobre seguridad nacional, seguridad pública, estado de derecho, desarrollo económico, salud pública y derechos humanos.

Los contextos institucionales y culturales ejercen una gran influencia en la efectividad de las políticas y su aceptación por las comunidades locales; lo cual implica que para que las políticas produzcan los mejores resultados posibles deben adaptarse a las configuraciones locales. Por lo tanto, en la UNGASS 2016 la amplia aceptación de la experimentación en la política local sería un resultado positivo de los desacuerdos existentes en la política de drogas. Sin embargo, esos experimentos deberían ser sometidos a rigurosas evaluaciones basadas en evidencias nacionales e internacionales. Como señalan nuestros estudios funcionales, apartarse de la política antidrogas global estandarizada también implica costos, en términos

de efectos secundarios no deseables y de tratados debilitados.

Este artículo analiza primero los orígenes de un potencial estancamiento de los debates en la UNGASS 2016. Luego evalúa los desafíos que enfrentan los participantes de esta sesión especial en cuanto a la superación de los conflictos entre países en relación a las respuestas ante las drogas ilícitas.

Basándonos en los estudios de caso de este proyecto, analizamos de qué manera los antiguos patrones y las nuevas tendencias en los mercados globales de drogas ilegales y las políticas antinarcoóticos afectaron los intereses de estados clave, debilitando de esa manera el consenso alcanzado en anteriores sesiones especiales de la ONU. Concluimos con recomendaciones para lograr al menos un mínimo resultado positivo en la UNGASS 2016.

Como alcanzamos un desacuerdo global en camino a la UNGASS 2016

Desde 1950, las políticas antinarcoóticos enfatizaron cada vez más la supresión de los cultivos ilícitos y la represión de las redes de tráfico de drogas con la premisa de que esto resultaría en una merma de la oferta y un gran incremento en los precios, lo que por consiguiente produciría la caída en el consumo de drogas. Además, estas políticas también hicieron cada vez más énfasis en el encarcelamiento extenso y punitivo de los consumidores. Este es el conjunto de políticas que Estados Unidos adoptó y promovió fuertemente.

Seis décadas más tarde, está evidentemente claro que, en términos generales, este enfoque ha fracasado. A pesar de que se logró suprimir la producción en ciertos puntos, eso solamente logró desplazar la producción y el tráfico de drogas hacia otros lugares, y no tuvo efectos significativos en el consumo. En general, la demanda global de drogas aumentó. Por otra parte, en muchos de los países de producción y transbordo de drogas de América Latina y Asia, esas políticas

generaron inestabilidad política y extremismo violento crecientes.³ Sorprendentemente con más efecto en América Latina que en Asia, esas políticas también exacerbaron con frecuencia la violencia criminal y los asesinatos por parte de la policía.

En forma gradual desde los años 1990, algunos países comenzaron a experimentar con diseños de políticas diferentes. Entre los pioneros más notables estuvieron Suiza, los Países Bajos y Portugal. A veces enfrentando obstáculos internacionales, adoptaron de manera progresiva la despenalización del consumo de drogas, comenzaron a experimentar con otras alternativas a las políticas punitivas y llegaron a enfatizar la salud pública y los métodos de reducción de daños. A pesar de la controversia dentro del régimen antinarcóticos, igualmente se consideró que se trataba de enfoques peculiares y no provocaron efectos sistémicos.

Pero, en 2013, la oficina del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA) produjo un informe revolucionario sobre las fallas y los efectos secundarios negativos de las políticas antinarcóticos que existían en América Latina,⁴ que se hacía eco de años de evaluaciones de numerosos académicos. El informe también instaba a explorar políticas alternativas, incluyendo la legalización de algunas sustancias prohibidas, tal como el cannabis. Aunque las conclusiones del informe no eran novedosas, la aceptación del organismo multilateral de las consecuencias en la política marcó un momento clave en los esfuerzos globales de reforma de la política de drogas. Además, países de América Latina como México, Colombia, Costa Rica y Guatemala comenzaron a solicitar la actualización y la posible revisión del régimen del tratado internacional en la UNGASS 2016.

En realidad, el régimen ha generado efectos secundarios significativos y muy perjudiciales. Éstos incluyen el aumento de la población carcelaria y de las violaciones a los derechos humanos, además de una disminución en la capacidad de los sistemas de salud para reducir la morbilidad y mortalidad asociadas al consumo de drogas. Además, las políticas antinarcóticos y de aplicación de la ley a menudo exacerbaron la violencia, lo que en algunos casos incrementaron la inestabilidad política y la posibilidad de un colapso del Estado.

Varios países de América Latina y de Europa Occidental ahora están de acuerdo en que el régimen actual fracasó en sus objetivos de reducir el consumo y suprimir la producción. Pero estas percepciones no son uniformes ni siquiera en esas regiones: Suecia y Brasil, por ejemplo, cuentan con evaluaciones muy distintas sobre la efectividad de las políticas existentes.

A pesar de que crece el reconocimiento de lo inadecuado del actual régimen antinarcóticos, no existe demasiado acuerdo entre quienes no están satisfechos con este régimen sobre cómo debería ser un régimen alternativo de política de drogas. Al menos entre los partidarios de la reforma, el consenso converge en torno al no encarcelamiento de los consumidores. Pero hay grandes diferencias en cuanto a qué tipo de reducción de daños y que medidas de salud pública están preparados los países a adoptar.

Mientras tanto, varios países de América Latina y Europa, a los que sorprendentemente se unió Estados Unidos, dan lugar a reformas variadas. Además de los primeros pioneros europeos, otros países como España, Italia y la República Checa adoptaron políticas

³ Harold Pollack y Peter H. Reuter, "Does Tougher Law Enforcement Make Drugs More Expensive?" *Addiction* 109, n° 12 (2014): 1-8, doi: [10.1111/add.12497](https://doi.org/10.1111/add.12497); Vanda Felbab-Brown, "Improving Supply Side Policies: Smarter Eradication, Interdiction, and Alternative Livelihoods and the Possibility of Licensing," *LSE Drug Reform Series* (Londres: London School of Economics and Political Science, 2014), <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/05/07%20improving%20supply%20side%20policies%20felbabbrown/improving-supply-side-policies-felbabbrown.pdf>; y Vanda Felbab-Brown, *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs* (Washington, DC: Brookings Institution, 2010).

⁴ El informe consiste en dos partes: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *The Drug Problem in the Americas* (Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2013), http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf; y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Scenarios for the Drug Problems in the Americas 2013-2025* (Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2013), http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF.

de despenalización y otras medidas de reducción de daños. En América Latina, son cada vez mayores los desafíos al régimen antinarcóticos existente. Uruguay legalizó la producción de marihuana en un diseño regulatorio que supera en gran medida la liberalización de los Países Bajos. Guatemala evaluó la legalización del tráfico de todas las drogas en su territorio. Por razones económicas y también de derechos humanos, Estados Unidos intenta apartarse de las políticas de encarcelamiento estrictas para infractores de las leyes de drogas. Los estados de Colorado, Washington, Oregón, Alaska y el Distrito de Columbia también legalizaron el cannabis con regímenes regulatorios todavía más liberales que el de Uruguay; incluso, muchas veces hicieron énfasis más fuertemente en la comercialización de marihuana y de productos de marihuana que Uruguay. Y en otros estados de Estados Unidos se someterán a votación medidas de legalización similares. Como resultado, el cumplimiento de los tratados y las obligaciones internacionales de Estados Unidos es cuestionable, al mismo tiempo que el país pierde interés en implementar el régimen global. Tales reformas de las políticas de drogas alientan el debate sobre la posibilidad de reformar de manera significativa el régimen de drogas internacional durante la UNGASS 2016.

Los desafíos y las realidades de la UNGASS 2016

Muchas de las propuestas de reforma a las políticas de drogas formuladas en América Latina o Europa Occidental deberán bregar para lograr apoyo en la UNGASS 2016. La adopción de algunas importantes y muy necesarias propuestas de reforma—sobre todo aquellas que hacen hincapié en la salud pública y la despenalización—podrían recibir algo de apoyo en la UNGASS 2016 y esto sería un logro significativo. Pero esas medidas muchas veces encuentran un apoyo muy limitado en Asia, lo que incluye a China, Tailandia y Vietnam; existe una fuerte oposición en Rusia y, en el mejor de los casos, ambivalencia en buena parte de África. Tampoco hay claridad ni consenso sobre cómo reducir la violencia criminal tan fuertemente asociada con el tráfico de drogas en América Latina, ni la corrupción y

la inestabilidad política relacionada con el tráfico de drogas en África, destacada en nuestros estudios de caso de Guinea y Mali.

Nuestra investigación resalta tres causas importantes de la carencia de consenso sobre reforma en la comunidad internacional. Primero, el tráfico de drogas es un verdadero fenómeno transnacional, que es dinámico y se adapta a las respuestas de los gobiernos. Tanto el tráfico en sí mismo como las correspondientes políticas antinarcóticos generan efectos colaterales transfronterizos intensos. Segundo, la distribución desigual de los costos y los perjuicios asociados a la producción y el tráfico de drogas y a las políticas de drogas complican la formulación de un enfoque unitario que se ajuste a todos los países. Tercero, esto significa que los grandes actores del régimen actual tienen amplias diferencias sobre el equilibrio relativo entre los esfuerzos policiales, el castigo y la reducción de daños en sus políticas de drogas.

Nuestra investigación explora los cambios significativos que tuvieron lugar en todas estas dimensiones desde la última vez que se revisó al régimen internacional. Estos tres factores aumentan la posibilidad de que la UNGASS 2016 culmine en punto muerto o desperdicie una oportunidad importante para avanzar hacia políticas más efectivas y enfocadas en los derechos humanos. Un fracaso de esa naturaleza restringirá los esfuerzos para rectificar políticas deficientes o intensificará la fragmentación del régimen global de drogas. Exploramos cada una de estas tres dimensiones en la sección que sigue.

Redes y mercados cambiantes

Una tendencia clara destacada por el proyecto de Brookings, titulado *Mejorando la política global de drogas*, es la distinción cada vez menor entre países de producción, de transbordo y de consumo. Cuando se debatió la política global de drogas en los foros de las UNGASS entre 1990 y 1998, se puso mucho énfasis en la responsabilidad compartida entre los países de demanda y los países productores. Siempre existió una división relativamente marcada entre un número limitado de grandes países productores, la mayoría en

el Sur Global, y grandes países consumidores, la mayoría ubicada en el Occidente desarrollado. Esto se reflejaba en la división Norte-Sur de los debates en las anteriores reuniones en la UNGASS, que tendieron a producir coaliciones políticas estables centradas en derivar las culpas y los perjuicios hacia otros países conectados con el mercado ilícito: productores sobre los consumidores y viceversa. El aumento de la demanda de metanfetaminas, medicamentos bajo receta y drogas de diseño en Occidente, igual que de su producción allí; el crecimiento de la demanda de cocaína y productos relacionados en América Latina, incluyendo Brasil y Argentina; y la explosión de la demanda de drogas en Asia Oriental están eliminando estas distinciones. El difuminado de las categorías de países debilita a las coaliciones tradicionales y es probable que genere otras nuevas en la UNGASS 2016.

A pesar de las décadas de esfuerzos para reducir la utilización de drogas, su consumo creció y se extendió a nuevos países, al tiempo que solo se declinó moderadamente—si es que lo hizo—en los países que son consumidores tradicionales. Países de prosperidad reciente como China se convirtieron en importantes destinos para el tráfico internacional de drogas. Países que alguna vez fueron principalmente zonas de tránsito, como Brasil y México, fueron testigos del aumento en el consumo.

En parte, el aumento en el consumo se da simultáneamente con el desarrollo de clases medias más robustas y la reducción de la pobreza en los nuevos países consumidores. El mayor acceso a ingresos disponibles, particularmente en Sudamérica, donde la clase media duplicó su tamaño desde el año 2000,⁵ se refleja en mercados de drogas ilegales crecientes en países como Brasil y Uruguay.

Sin embargo, el aumento en el consumo de drogas también aqueja a los pobres y marginados, especialmente debido a que las organizaciones de tráfico se diversificaron y transfirieron algunos de sus riesgos

en los países de producción y tránsito al pagar en especie las operaciones locales (es decir, con drogas) en vez de con dinero en efectivo. Esto generó un nuevo estrato de organizaciones criminales locales que les venden a consumidores locales en países de tránsito como Brasil y México, y en regiones como África Occidental y América Central, como una forma de convertir pagos en especie a dinero en efectivo.

El tráfico de drogas, al igual que su consumo, se está volviendo cada vez más global en su alcance. Las estrategias de orden público a veces tuvieron éxito en eliminar áreas de producción y rutas de transbordo particulares, aunque con el costo de desplazar la producción y el tráfico de drogas hacia otras áreas. La eliminación de la producción de opio en Tailandia e Irán en la década de 1970 y en Pakistán en la década de 1980 desplazó el cultivo y la producción de amapola hacia Afganistán. Durante los años 80 y 90, el enfoque de las políticas antinarcóticos de Estados Unidos en la región andina generó un cambio de rumbo hacia el norte, tanto en la producción hacia Colombia como en el tránsito hacia México. El aumento de la represión en México durante los años 2000 desplazó a las organizaciones de tráfico hacia países más débiles y vulnerables en América Central, y fue acompañado de niveles mucho más altos de violencia criminal.

Las redes y mercados cambiantes tendieron a producir graves efectos transfronterizos. Por razones de política local y a veces por razones culturales, los países en los que el consumo acaba de aumentar, como China y Rusia, se sintieron motivados a promover estrategias antinarcóticos más agresivas y punitivas en los países de producción y tránsito que los rodean, a pesar de que existen décadas de evidencias tanto de Asia como de América Latina que demuestran que esas políticas de represión de la oferta no mejorarán sus problemas de abuso de drogas. China está por lo tanto cada vez más involucrada en políticas antinarcóticos dentro del Sudeste Asiático, como las de Myanmar. Sin embargo, China también puede aprender de Tailand-

⁵ Michael Penfold y Guillermo Rodríguez Guzmán, "La creciente pero vulnerable clase media de América Latina. Patrones de expansión, valores y referencias" (Corporación Andina de Fomento, 2014), <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/325>.

ia a diseñar exitosamente políticas de desarrollo alternativo para reducir la inestabilidad política asociada con las políticas de erradicación basadas en las amenazas y la fuerza. Rusia les ofrece asistencia antinarcóticos a sus vecinos de Asia Central y se queja enérgicamente de la producción de opio en Afganistán al tiempo que exige su eliminación. El peso político de China y Rusia muchas veces implica que sus vecinos más pequeños se sientan obligados a otorgarles al menos algunas concesiones hacia enfoques más punitivos, a pesar del aumento de los perjuicios a sus propias sociedades. Al mismo tiempo, muchos países de Asia Oriental comparten las actitudes culturales de China y el fuerte rechazo hacia el consumo de drogas, muestran escasa simpatía hacia los consumidores y contienen pocos partidarios o defensores de la reforma de la política de drogas.

Por otro lado, ahora Estados Unidos parece estar más abierto a un enfoque balanceado que incluya nuevas iniciativas para enfrentar el impacto de la violencia relacionada con las drogas en los frágiles estados del Triángulo Norte de América Central, la asistencia para la reducción de la demanda en Afganistán o Myanmar e incluso el tratamiento usando metadona en Tanzania. Al menos en teoría, los enfoques de salud pública y las alternativas socioeconómicas a la producción de drogas como mecanismos de reducción del crimen y la violencia de alguna manera están recibiendo igual importancia que los enfoques de orden público. Internamente, Estados Unidos se aleja—quizás lentamente, pero lo hace—del encarcelamiento masivo de consumidores y se acerca a los enfoques de salud pública, mientras algunos estados incluso legalizan la marihuana.

Estos enfoques internacionales y actitudes locales cada vez más diferentes les darán forma a los debates de la UNGASS 2016 y al alcance de las políticas alternativas en discusión. Tradicionalmente, Estados Unidos, China y Rusia se unieron para oponerse, por ejemplo, a mencionar explícitamente las políticas de reducción de daños en las proclamaciones de la ONU.

Antes, Estados Unidos también se había opuesto a cualquier desviación en otros países de sus políticas de drogas preferidas, incluyendo enfoques divergentes hacia el consumo local de drogas, tales como los de los Países Bajos, Suiza y México. Hoy, en cambio, Estados Unidos se aproxima a la UNGASS 2016 haciendo énfasis en la flexibilidad del tratado. El subsecretario de Estado de EE.UU., William Brownfield, declaró: “Las cosas cambiaron desde 1961. Debemos tener la flexibilidad suficiente para permitirnos incorporar esos cambios a nuestras políticas”. La comunidad internacional, continuó, debería “tolerar políticas nacionales de drogas diferentes para aceptar el hecho de que algunos países tienen enfoques sobre las drogas que son muy estrictos, y otros países legalizarán categorías de drogas enteras”⁶

Variación en los tipos, la intensidad y el alcance de los perjuicios, las amenazas y los costos

Es probable que los debates en la UNGASS 2016 se vean influenciados por la distribución asimétrica de los perjuicios y los costos entre los países pero, a diferencia de anteriores reuniones de la UNGASS, es poco probable que estos debates sigan las antiguas—y hoy en día desdibujadas—distinciones entre países productores y países consumidores.

En las Américas, uno de los factores que contribuyó al movimiento de reforma es el dramático aumento en la violencia criminal asociada al tráfico de drogas desde los años 90. En este momento, los países más violentos del mundo son Venezuela y varios de América Central; durante más de dos décadas, las tasas de violencia criminal en la región estuvieron en un orden de magnitud más altas que en otras partes del mundo. Mientras los líderes políticos y los reformadores de las políticas de drogas tienden a hacer énfasis en el tráfico ilegal de drogas y las políticas antinarcóticos al explicar la violencia, esta violencia criminal no es solamente producto de estos factores. En realidad, ambas cosas pueden fomentar la violencia y habitualmente lo hacen en América Lati-

⁶ William R. Brownfield (Subsecretario de Estado de Asuntos de Estupefacientes Internacionales y Aplicación de la Ley) “Trends in Global Drug Policy” (informe de prensa, New York Foreign Press Center, United Nations, 9 de octubre, 2014), <http://fpc.state.gov/232813.htm>.

na, como cuando los grupos de crimen organizado entablan guerras de posiciones por territorios, rutas y mercados. Es más: desde los años 80, los países de América Latina en general han luchado y fracasado en llevar a cabo reformas policiales eficaces; las estrategias de interdicción y las políticas de orden público hacia los mercados de distribución de drogas mal diseñadas también pueden exacerbar significativamente la violencia asociada al tráfico de drogas.

Estos resultados han llevado a los reformadores de la política de drogas en América Latina a adoptar alternativas a las políticas de erradicación de drogas y a las políticas punitivas en contra de los consumidores, especialmente la despenalización del consumo y el énfasis en los enfoques de salud pública (que también se reflejaron en el informe de la OEA de 2013), a pesar de que estas medidas no necesariamente responden a la pregunta de cómo eliminar la violencia criminal. Otros países, tales como El Salvador y Belice incluso negociaron treguas informales entre los elementos criminales más violentos de sus sociedades para reducir la tasa de homicidios.

Sorprendentemente, sin embargo, países de Asia Oriental, como Tailandia, Vietnam, China e Indonesia —a pesar de que son grandes países de producción, transbordo, y consumo— no experimentan el crimen violento asociado al tráfico de drogas, su prohibición y las políticas de represión por fuerzas policiales. De hecho, sus tasas de homicidios están a la par de las de Europa Occidental. Junto con una fuerte estigmatización cultural del consumo de drogas, los ciudadanos de estos países tienden a la indiferencia o a una rotunda oposición a la reforma de la política de drogas. Y además, significativamente, en Asia Oriental incluso las políticas de redadas de interdicción que hacen foco en eliminar a los grupos de tráfico de drogas y sus redes de corrupción (como las implementadas agresivamente en China durante los últimos dos años) no provocaron una reacción contraria violenta contra el Estado ni guerras de posición igualmente violentas entre grupos de traficantes como sucedió en México, Colombia y América Central. La capacidad disuasoria general de las fuerzas policiales en Asia Oriental tiende a ser mucho mayor que en América Latina.

La magnitud de las ganancias del tráfico ilegal de drogas no constituye una explicación adecuada para la violencia y la corrupción asociadas a las drogas. El volumen de drogas producido y traficado en Asia Oriental no es menor que en América Latina. Con mucho, el lucro más grande se logra en mercados minoristas, como Estados Unidos y Europa Occidental, aunque las tasas de criminalidad asociadas al tráfico de drogas tienen una magnitud más baja que en los mercados de América Latina. Por supuesto, las tasas de violencia criminal no son el único impulso para las políticas de drogas de los países. Los homicidios asociados al tráfico de drogas, por ejemplo, no presentan diferencias palpables en Suecia y en los Países Bajos, aunque los dos países tienen políticas de drogas diametralmente opuestas y abarcan al espectro represivo-liberal de las políticas de drogas dentro de la Unión Europea.

De similar manera, la naturaleza de la violencia asociada al tráfico de drogas en México y Brasil es muy diferente en sus características y en las consecuencias en la política a la violencia asociada en países que sufren los vínculos entre las drogas y la militancia. En zonas en las que la insurgencia o el terrorismo se cruzan con el tráfico de drogas, la violencia puede amenazar la supervivencia misma del Estado. Los ejemplos incluyen Myanmar, Colombia, Afganistán y Mali, y previamente Tailandia, China, Líbano y Perú. Particularmente en los estados débiles, el vínculo entre las drogas y los conflictos define e influencia significativamente el desarrollo de seguridad, político y económico, en esos países. En esos casos, los extremistas a menudo enfrentan pocos límites por parte del Estado en cuanto a lo que pueden obtener extorsionando o cobrándoles un tributo a los traficantes. Ellos mismos también pueden participar directamente en el tráfico o proveerles protección a las redes ilegales. En áreas en las que el negocio de las drogas requiere gran concentración de mano de obra y emplea a amplios segmentos de poblaciones marginalizadas que no cuentan con alternativas económicas lícitas, los extremistas ganan una significativa legitimidad con la protección del negocio de las drogas. En esos contextos, las políticas de erradicación de cultivos estupefacientes no solo fracasan en el intento de ahogar

económicamente a los beligerantes, sino que también, de manera contraproducente, fortalecen los vínculos entre los extremistas y las poblaciones locales, entorpecen los esfuerzos del antiterrorismo y la contrainsurgencia, fomentan la inestabilidad y debilitan la efectiva construcción del Estado.⁷

En áreas de intensa producción y tráfico de drogas, tales como en Afganistán, Myanmar, Colombia, México, Guinea y Mali, el mismo Estado a menudo se vuelve profundamente corrupto y, en algunos casos, las redes de contrabando de drogas logran un gran poder. Sin embargo, la susceptibilidad de los Estados a la corrupción no es equivalente, y son importantes el nivel de institucionalidad preexistente y la fortaleza del estado de derecho. En Europa Occidental, por ejemplo, la corrupción relacionada con las drogas no suele afectar ni vaciar instituciones policiales y judiciales por completo, incluso si sectores bancarios podrían estar lavando cantidades significativas de dinero de las drogas. Pero en Rusia, a pesar de sus políticas altamente represivas y del volumen no menor de lavado de dinero de su sector bancario, las instituciones se ven azotadas por la corrupción debido al impacto del tráfico de drogas, que también afecta profundamente sus agencias de orden público. En casos extremos como el de Guinea, tanto los políticos, el sector privado, las fuerzas de seguridad como el crimen organizado son cómplices en la extracción de renta del tráfico ilegal de drogas. En estos casos, el Estado funcionaba como un mercado mafioso⁸ mucho antes de la llegada del negocio de las drogas. En vez de ser una fuente de bienes públicos a cambio del monopolio del poder y la legitimidad, el Estado como mercado mafioso otorga excepciones del estado de derecho a su propia camarilla de clientes para extraer renta de todos y cada uno de los bienes legales e ilegales.⁹ Esos regímenes

híbridos de Estado y criminalidad puede ser extremadamente difíciles de dismantelar y son resistentes a las presiones externas para la reforma.

En todo el mundo, las políticas de drogas concentradas en el encarcelamiento masivo de consumidores y vendedores minoristas tienden a ser ineficaces para reducir el consumo de drogas y contribuyen a la diseminación de enfermedades infecciosas, son una importante fuente de violaciones a los derechos humanos y a veces son directamente contraproducentes en términos de sus efectos en el crimen. Las políticas de encarcelamiento masivo son económicamente muy costosas y a menudo agobian a las autoridades de las prisiones. Particularmente en países con sistemas penitenciarios inadecuados o anárquicos, la mezcla de consumidores no violentos encarcelados con el crimen organizado y la militancia extremista fácilmente convierte a las prisiones en fábricas que producen más delincuentes empedernidos, militantes y violencia.¹⁰

De igual manera, la estigmatización y el encarcelamiento de los consumidores—sea en cárceles, en campos de trabajo o en otras instalaciones de detención con nombres más benévolos—exacerbaron la diseminación del VIH/Sida y otras enfermedades infecciosas asociadas al consumo de drogas intravenosas. Los países con más altas tasas per cápita de consumo de drogas tienen más riesgo de generar gran cantidad de poblaciones infectadas con VIH/Sida, aunque la propagación de enfermedades como esa depende en gran medida de la efectividad de las respuestas de la salud pública y, especialmente de si las políticas de drogas hacen hincapié en la reducción de daños. Los países que carecen de sistemas de salud pública eficaces y/o cuentan con enfoques puni-

⁷ Felbab-Brown, *Shooting Up*.

⁸ La expresión “Estado como mercado mafioso” es una paráfrasis cercana de la caracterización de George Ayittey sobre el Estado en África como “un mercado al estilo mafioso, donde cualquiera con un nombramiento oficial puede saquear a gusto”. George Ayittey, *Africa in Chaos* (Nueva York: St. Martin's Griffin, 1999), 151.

⁹ Vanda Felbab-Brown, “West African Drug Trade in the Context of Illicit Economies and Poor Governance” (presentación en la Conferencia sobre el Tráfico de Drogas de África Occidental, Washington, DC, 14 de octubre, 2010), http://www.brookings.edu/speeches/2010/1014_africa_drug_trade_felbabbrown.aspx.

¹⁰ Aparte de los estudios de casos de este proyecto, vea también Alex Stevens, *Applying Harm Reduction Principles to the Policing of Retail Drug Markets, Modernizing Drug Law Enforcement Report 3* (Londres: International Drug Policy Consortium, 2013), http://www.drugsandalcohol.ie/19567/1/MDLE-report-3_Applying-harm-reduction-to-policing-of-retail-markets.pdf.

tivos hacia el consumo de drogas tienden a tener un historial muy pobre en lo que respecta a enfrentar la diseminación del VIH/Sida. El darse cuenta de esta situación llevó a que incluso países con un fuerte enfoque punitivo del consumo de drogas y gran rechazo social hacia los consumidores y pocos partidarios de la reforma de la política (como China, Tailandia y Vietnam) experimenten, lentamente pero de manera creciente, con la implementación de políticas de reducción de daños tales como los sitios para inyecciones seguras y los intercambios de agujas.

Falta de un consenso sobre políticas en los Estados miembros

La UNGASS 2016 se llevará a cabo en un momento de la historia muy distinto al de las anteriores revisiones del régimen del tratado internacional antinarcóticos en 1990 y 1998. En sesiones previas de la UNGASS, Estados Unidos, el líder de un supuesto mundo unipolar, fue el campeón de un régimen antinarcóticos punitivo global de línea dura. Hoy, sin embargo, Estados Unidos evoluciona en sus políticas de drogas, tanto en su territorio como en el exterior, y adopta cada vez más una serie de medidas deseables. Esto incluye dejar atrás el encarcelamiento masivo de consumidores, tratar a los adictos como enfermos crónicos, quitarle fondos a la erradicación de drogas en Afganistán e incluso adoptar algunas medidas de reducción de daños en su territorio, tales como la utilización de naloxona para las sobredosis de opiáceos o apoyar el tratamiento con metadona en el exterior.¹¹ En la UNGASS 2016, Estados Unidos se dirigirá a una cantidad de potencias emergentes, especialmente Rusia y China, que en general prefieren políticas de represión más agresivas. Brasil tampoco muestra demasiado interés en promover las reformas a la política de drogas que emanan de América Latina.

De hecho, como consecuencia de los cambios en sus políticas internas, Estados Unidos se encuentra cada

vez más en una posición cuestionable, en términos de cumplimiento con el régimen y los tratados antinarcóticos que fomentaba. Los cambios en los estatutos de los estados de Colorado, Washington, el Distrito de Columbia, Alaska y Oregón legalizaron la tenencia y el consumo de marihuana, y en algunos su producción y comercialización. Y una cantidad mucho mayor de los estados ahora autorizan el consumo de marihuana con fines médicos. Ambos enfoques contradicen sus leyes federales, pero si más estados los adoptan, Estados Unidos podría dejar de tener la voluntad, la credibilidad o el deseo de defender muchos aspectos del régimen antinarcóticos global por el que antes abogó.¹²

La UNGASS 2016 también revelará el alcance del desacuerdo entre Estados en cuanto a su deber de respetar los derechos humanos de los consumidores de drogas. Que existan programas de tratamiento forzoso, los que se encuentran incluso en países relativamente liberales como Suecia, genera importantes preguntas sobre los derechos individuales. Pero en países como China y Vietnam, los programas de rehabilitación obligatorios son poco más que campos de trabajo forzado que trabajan para generarles ganancias de sus operadores y las autoridades. Es probable que la UNGASS 2016 resalte la variación global con respecto a los derechos humanos y a la disminución de la tolerancia de la opinión pública al abuso y el maltrato de los sectores marginados. La estigmatización del consumo de droga en Asia y en Rusia es mucho mayor que en las Américas y en la Unión Europea, lo que complica a la UNGASS 2016 en la tarea de llegar a un consenso sobre en qué medida las políticas de drogas debilitan los derechos humanos y de qué manera deberían incorporarse y armonizarse este factor con otros aspectos de las políticas de drogas.

También se darán muchos desacuerdos sobre cómo elaborar un mejor diseño de las estrategias contra las drogas. Países como Rusia y China buscarán aplicar

¹¹ Aparte de los estudios de casos de este proyecto, vea por ejemplo, Thomas Babor et al., *Drug Policy and the Public Good* (Oxford: Oxford University Press, 2010).

¹² Ibid.

intensivamente la represión de la producción de drogas en los países productores, combinada con una agresiva interdicción en países de tránsito. Sin embargo, varios países de América Latina y de Asia tienen experiencias altamente negativas con la erradicación forzosa. Y aunque la mayoría de los países está de acuerdo en que es más deseable reducir la fuerza coercitiva y corruptora de los grupos que trafican drogas, no existen demasiado acuerdos sobre qué patrones de interdicción y de policía son mejores para alcanzar esos objetivos. Uno de los objetivos claves del proyecto de Brookings, *Mejorando la política global de drogas*, es ofrecer evidencias provenientes de un amplio abanico de estudios de casos sobre qué políticas producen qué efectos y bajo qué circunstancias.

Centrandose en la evidencia y ampliando el enfoque de la UNGASS 2016

El análisis de nuestros estudios de casos indica que es altamente improbable que se produzca en la UNGASS 2016 una revisión sustancial de los tratados antinarcóticos de la ONU. Sin embargo, esta sesión especial representa una oportunidad crucial para aprender entre los Estados miembros, para compartir la evidencia, para revisar con cuidado la efectividad de las políticas y para identificar políticas innovadoras. De este modo, a pesar de los costos de los efectos colaterales y de las implicancias de aplicar los tratados internacionales, aceptar la flexibilidad en la interpretación de los tratados de drogas y permitir la experimentación en el diseño de políticas serían importantes logros de la reunión global. Como en todas las políticas públicas, el diseño de la política de drogas—incluyendo los experimentos en enfoques no tradicionales—deben ser objeto de la vigilancia y la evaluación rigurosa por expertos locales e internacionales en políticas de drogas.

Los objetivos descabellados y poco realistas, tal como el que una vez más se proclame que el consumo y el tráfico de drogas pueden erradicarse en diez años,

o el de que el crimen organizado se puede eliminar, deberían abandonarse. La inyección de realismo en los objetivos de la política es un paso crucial hacia el diseño y la implementación de políticas más eficaces.

Es igual de importante ampliar la mira con la cual se considera las evaluaciones de la política de drogas. Las evaluaciones y los diseños de la política deben basarse en un amplio espectro de perspectivas y efectos, incluyendo consideraciones sobre la seguridad nacional, la seguridad pública, la corrupción y la integridad de los sistemas políticos, el desarrollo económico, la salud pública y los derechos humanos. Habrá desacuerdos inevitables en cuanto a cómo sumar las implicancias de estas perspectivas y consideraciones diferentes y no será fácil armonizarlos. Las políticas locales que informan las actitudes internacionales cambian a medida que se proveen nuevas evidencias y que las políticas evolucionan. Las preferencias en cada país cambian con el tiempo. Aun cuando la política de droga sensatamente reconozca que el objetivo global debería ser minimizar las amenazas y perjuicios que implican el consumo de drogas, su tráfico y las políticas de drogas en sí mismas, lograr la sincronización y simultáneamente minimizar todos estos costos no es algo que se alcance con facilidad.

Al comienzo de este trabajo, resaltamos algunas de las conclusiones y las recomendaciones sobre políticas claves de este proyecto. Los estudios de caso individuales documentan y desarrollan estas conclusiones con mucha más profundidad, los examinan en sus contextos culturales y de política local y a veces incluso están en desacuerdo entre sí y con nosotros. Lo que anima al proyecto es el objetivo de fortalecer a los Estados para que les hagan frente a los costos, los perjuicios y las amenazas que suponen el consumo y el tráfico de drogas, y que lo hagan de tal manera de aumentar, no de reducir, la legitimidad del Estado a través de políticas que promuevan los derechos humanos y fortalezcan los vínculos entre el Estado y sus ciudadanos.

Vanda Felbab-Brown es investigadora principal del Centro para la Seguridad y la Inteligencia del Siglo XXI en el programa de Política Exterior de la Brookings Institution. Es experta en conflictos internacionales y nacionales y amenazas a la seguridad no tradicionales, que incluyen insurgencia, crimen organizado, violencia urbana y economías ilícitas. Recientemente Felbab-Brown publicó el libro *Aspiration and Ambivalence: Strategies and Realities of Counterinsurgency and State-Building in Afghanistan* (Brookings Institution Press 2012).

Harold Trinkunas es el catedrático Charles W. Robinson y director de la Iniciativa para América Latina en el programa de Política Exterior de la Brookings Institution. Sus investigaciones se concentran en la política de América Latina, particularmente en los temas relacionados con la política exterior, la gobernanza y la seguridad. Recientemente ofició de co-editor del nuevo libro *American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere* (Johns Hopkins University Press 2015).

Bibliografía

- Ayittey, George. *Africa in Chaos*. New York: St. Martin's Griffin, 1999.
- Babor, Thomas, Jonathan P. Caulkins, Griffith Edwards, Benedikt Fischer, David Foxcroft, Keith Humphreys, Isidore Obot, Jürgen Rehm, Peter H. Reuter, Robin Room, Ingeborg Rossow y John Strang. *Drug Policy and the Public Good*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Brownfield, William R. (Vicesecretario de Estado de Asuntos de Estupefacientes Internacionales y Aplicación de la Ley), "Trends in Global Drug Policy". Informe de prensa, New York Foreign Press Center, United Nations, 9 de octubre, 2014. <http://fpc.state.gov/232813.htm>.
- Caulkins, Jonathan P. *After the Grand Fracture: Scenarios for the Collapse of the International Drug Control Regime*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Caulkinsfinal.pdf?la=en>.
- Chatwin, Caroline. *Mixed Messages from Europe on Drug Policy Reform: The Cases of Sweden and the Netherlands*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/ChatwinSwedenNetherlands-final.pdf?la=en>.
- Felbab-Brown, Vanda. *Improving Supply Side Policies: Smarter Eradication, Interdiction, and Alternative Livelihoods and the Possibility of Licensing*. Londres: London School of Economics and Political Science, 2014. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/05/07%20improving%20supply%20side%20policies%20felbabbrown/improving-supplysidepoliciesfelbabbrown.pdf>.
- . *No Easy Exit: Drugs and Counternarcotics Policies in Afghanistan*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/FelbabBrown--Afghanistan-final.pdf?la=en>.
- . *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington, DC: Brookings Institution, 2010.
- . *Targeted Deterrence, Selective Targeting, Drug Trafficking and Organized Crime: Concepts and Practices*, *Modernizing Drug Law Enforcement Report 2*. Londres: International Drug Policy Consortium, 2013. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/03/drug-law-enforcement-felbab-brown/drug-law-enforcement-felbabbrown.pdf>.
- . "West African Drug Trade in the Context of Illicit Economies and Poor Governance". Presentación en la Conferencia sobre el Tráfico de Drogas en África Occidental, Washington, DC, 14 de octubre, 2010. http://www.brookings.edu/speeches/2010/1014_africa_drug_trade_felbabbrown.aspx.
- Galeotti, Mark. *Narcotics and Nationalism: Russian Drug Policies and Futures*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Galeotti--Russia-final.pdf?la=en>.
- Gberie, Lansana. *Crime, Violence, and Politics: Drug Trafficking and Counternarcotics Policies in Mali and Guinea*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Gberie--Mali-and-Guinea-final.pdf?la=en>.
- Hope, Alejandro. *Plus Ça Change: Structural Continuities in Mexican Counternarcotic Policy*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Hope--Mexico-final.pdf?la=en>.
- Jelsma, Martin. *UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence in Drug Policy*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Jelsma--United-Nations-final.pdf?la=en>.
- Kilmer, Beau, Gregory Midgette y Clinton W. Saloga. *Back in the National Spotlight: An Assessment of Recent Changes in Drug Use and Drug Policies in the United States*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Kilmer--United-States-final-2.pdf?la=en>.
- Kleiman, Mark A. R. *Legal Commercial Cannabis Sales in Colorado and Washington: What Can We Learn?*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Kleiman--Wash-and-Co-final.pdf?la=en>.

- . *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
- Kramer, Tom. *Current State of Counternarcotics Policy and Policy Reform Debates in Myanmar*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Kramer--Burma-final.pdf?la=en>.
- Mejía, Daniel. *Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Mejia--Colombia-final.pdf?la=en>.
- Miraglia, Paula. *Drugs and Drug Trafficking in Brazil: Trends and Policies*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Miraglia--Brazil-final.pdf?la=en>.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. *Report on the Drug Problem in the Americas*. Washington, DC, Organización de los Estados Americanos, 2013. http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf.
- . *Scenarios for the Drug Problems in the Americas 2013-2025*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2013. http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF.
- Penfold, Michael and Guillermo Rodríguez Guzmán. “La creciente pero vulnerable clase media de América Latina. Patrones de expansión, valores y referencias”. Corporación Andina de Fomento, 2014. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/325>.
- Pollack, Harold y Peter H. Reuter. “Does Tougher Law Enforcement Make Drugs More Expensive?” *Addiction* 109, n° 12 (2014): 1-8. doi: [10.1111/add.12497](https://doi.org/10.1111/add.12497).
- Stevens, Alex. *Applying Harm Reduction Principles to the Policing of Retail Drug Markets, Modernizing Drug Law Enforcement Report 3*. Londres: International Drug Policy Consortium, 2013. http://www.drug-sandalcohol.ie/19567/1/MDLE-report-3_Applying-harm-reduction-to-policing-of-retail-markets.pdf.
- Walsh, John y Geoff Ramsey. *Uruguay's Drug Policy: Major Innovations, Major Challenges*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Walsh--Uruguay-final.pdf?la=en>.
- Windle, James. *Drugs and Drug Policy in Thailand*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/WindleThailand-final.pdf?la=en>.
- . *A Slow March from Social Evil to Harm Reduction: Drugs and Drug Policy in Vietnam*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/WindleVietnam-final.pdf?la=en>.
- Zhang, Sheldon X. y Ko-Lin Chin. *A People's War: China's Struggle to Contain its Illicit Drug Problem*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/A-Peoples-War-final.pdf?la=en>.

Brookings recognizes that the value it provides to any supporter is in its absolute commitment to quality, independence, and impact. Activities supported by its donors reflect this commitment, and the analysis and recommendations of the Institution's scholars are not determined by any donation.