

Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas – Informe 3

Aplicación de los principios de reducción de daños a la actuación policial en los mercados minoristas de drogas

Alex Stevens*

Marzo de 2013

Puntos clave:

- El nivel de daño es más importante que el tamaño del mercado.
- Los mercados de drogas visibles en espacios abiertos tienden a ser más perjudiciales por unidad de uso que los mercados de drogas ocultos en espacios cerrados.
- Las tácticas policiales que no son percibidas por la comunidad como justas, legítimas y eficaces perjudicarán la legitimidad policial y las relaciones con la comunidad.
- Es poco probable que algunos enfoques basados en la aplicación de la ley, como las medidas represoras a corto plazo y las operaciones a gran escala de identificación y registro, produzcan una reducción sostenible en las ventas de drogas. Pueden incrementar los niveles de violencia y los daños a la salud, y reducir la legitimidad policial.
- Eliminar los mercados minoristas de drogas es prácticamente imposible, pero las tácticas policiales bien diseñadas y ejecutadas pueden obligar al mercado a adoptar formas menos perjudiciales.
- Aplicar principios de reducción de daños a la actuación policial en el ámbito de las drogas puede potenciar la legitimidad de la policía y la seguridad de la comunidad.
- Los enfoques multidimensionales (*pulling levers* en inglés) y de disuasión focalizada pueden reducir los daños y la delincuencia, pero esto depende del contexto y de una cuidadosa aplicación y evaluación.

Introducción

La vigilancia policial de los mercados de drogas se suele conceptualizar fundamentalmente como un asunto de aplicación de la ley: las personas que trafican con drogas y las personas que usan

drogas (PUD) están infringiendo la ley y el papel de la policía consiste en reducir dicha infracción. Sin embargo, la actuación policial tiene un objetivo más amplio: garantizar la seguridad de la comunidad reduciendo los daños a sus integrantes. Este informe analiza la interacción entre

* Catedrático de Justicia Penal, Universidad de Kent, Reino Unido

la aplicación de la ley y la reducción de daños en el ámbito de la actuación policial en los mercados minoristas de drogas.

La reducción de daños es un principio generalmente aceptado como un pilar importante de la respuesta en materia de políticas de salud al uso de drogas.¹ El principio se ha aplicado con menor frecuencia a la actuación policial, si bien este no es el primer informe que aborda tal planteamiento.² La reducción de daños se puede justificar tanto por razones pragmáticas como éticas. Desde el punto de vista pragmático, destaca la preocupación por lo que realmente funciona a la hora de reducir los daños, más que por lo que se podría esperar que funcionara para eliminar el uso de drogas. Desde el punto de vista

ético, refleja el énfasis de los tratados internacionales de derechos humanos y la moralidad racionalista³ en el imperativo jurídico y moral de que los Estados actúen siguiendo pautas que respalden los derechos humanos.

El primer paso en la aplicación de los principios de reducción de daños consiste en definir los daños que serán objeto de actuación; en este caso, los daños asociados con los mercados minoristas de drogas. Aquí, podemos basarnos en el trabajo que ya han realizado en este ámbito Caulkins y Reuter.⁴ Los propios autores toman prestada la lista de daños relacionados con las drogas creada por MacCoun y Reuter,⁵ y subrayan los que revisten una mayor relevancia para la actuación policial (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Daños relacionados con las drogas (los resaltados con letra en negrita son aquellos relacionados de forma más directa con la actuación policial)

1. Sufrimiento por enfermedades físicas/mentales
2. Adicción
3. Costes de atención de la salud (tratamiento)
4. Costes de atención de la salud (enfermedad)
5. Transmisión de enfermedades
6. Pérdida de incentivos para buscar tratamientos
7. Restricción de los usos medicinales de drogas
8. Menor rendimiento (escuela)
9. Menor rendimiento (lugar de trabajo)
10. Cuidado insatisfactorio de los hijos por parte de los padres, malos tratos a menores
11. Efectos nocivos del estigma por el uso de drogas
12. **Acumulación de experiencia delictiva**
13. **Precio elevado de las sustancias**
14. Victimización de accidentes
15. **Temor, sensación de desorden**

- 16. **Victimización de delitos de robo / contra la propiedad**
- 17. **Violencia (psicofarmacológica)**
- 18. **Violencia (por motivos económicos)**
- 19. **Menor valor de las propiedades cerca de los mercados**
- 20. Costes de justicia penal (incluidos costes de oportunidad)
- 21. Castigo y sus consecuencias para las personas usuarias y sus familias
- 22. **Corrupción, desmoralización de las autoridades legales**
- 23. Interferencia en los países de origen
- 24. Violación de la ley como daño intrínseco
- 25. **Devaluación del arresto como sanción moral**
- 26. **Violación de la libertad y la privacidad**
- 27. Prevención/restricción de los beneficios del uso

Cabe señalar que las prácticas de actuación policial pueden influir en estos daños en ambas direcciones. Por ejemplo, las decisiones sobre tácticas policiales influirán muy probablemente en los costes que el sistema de justicia penal impone a los contribuyentes. Esto no es solo debido al coste inicial que supone dirigir los recursos policiales hacia los mercados de drogas, sino también al coste derivado que puede entrañar la detención y el enjuiciamiento para tribunales, prisiones y servicios de libertad condicional. Menos directamente, ciertas formas de actuación policial pueden incrementar –en lugar de reducir– las oportunidades e incentivos para la violencia, la corrupción y las prácticas inseguras de uso de drogas (por ejemplo, la inyección de heroína con agujas utilizadas). Si bien desarrollar la identificación y el registro de PUD de forma visible y frecuente puede tener algún efecto en lo que respecta a desalentar el uso de drogas y los daños relacionados, también puede infringir los derechos a la salud, la libertad y la privacidad, y devaluar el arresto como sanción moral por otros delitos que algunos integrantes de la comunidad pueden considerar más graves.

La vigilancia policial de los mercados de drogas también desempeña un papel importante en cuanto a reforzar o perjudicar la legitimidad de la policía. El concepto de legitimidad se hace eco de la idea de que la policía debería estar integrada en redes de cooperación con las comunidades a las que sirve, tal como propugnaba en su día Sir Robert Peel. La policía necesita información de la comunidad con el fin de detectar el delito. Pero puede que lo más importante (y, sin duda, de acuerdo con los legendarios principios de actuación policial de Sir Robert Peel) es que trate de lograr el cumplimiento de la ley sin necesidad de recurrir a la detección y al castigo, asegurando la ausencia de delincuencia. No obstante, para conseguir este objetivo, necesita ser vista como legítima por la comunidad.⁶ Según Bottoms y Tankebe, esta legitimidad se basa en tres elementos: la equidad procesal, la legalidad y la eficacia. La equidad procesal surge cuando las personas tienen confianza en la imparcialidad de la policía y cuando son tratadas con dignidad y respeto. La legalidad exige que la propia policía actúe de forma legal. Y la eficacia se refiere a los resultados de las acciones policiales; ¿sienten las

personas que se las están protegiendo de la delincuencia? Este informe comparte el supuesto, planteado por Felbab-Brown, de que para que las intervenciones estatales en los mercados de drogas sean eficaces, estas deben ser vistas como legítimas.⁷ Es probable que las intervenciones que no sean consideradas legítimas aumenten las tensiones entre la policía y los ciudadanos, reduzcan el flujo de inteligencia que la policía puede usar y aumenten la resistencia a las actuaciones policiales. Esto conduce a niveles más bajos de seguridad comunitaria y a un mayor riesgo de delincuencia. Bottoms y Tankebe también aluden a la posibilidad de que las actuaciones policiales generen legitimidad. La policía puede potenciar su reputación en la comunidad desplegando operaciones que sean entendidas como justas, legítimas y eficaces.⁸

Este informe examina algunas formas de actuación policial que producen daños, incluidos daños a la legitimidad de la propia policía. A continuación, analiza un conjunto de tácticas policiales que han sido diseñadas explícitamente para reducir el daño, así como las evidencias de sus efectos y sostenibilidad. Seguidamente repasa algunos de los problemas surgidos al ejecutar y evaluar dichas prácticas en contextos del Reino Unido y Brasil. Y para terminar, concluye con una serie de recomendaciones que responsables de la formulación de políticas y altos mandos policiales deberían considerar al diseñar métodos policiales con el fin de reducir los daños relacionados con los mercados minoristas de drogas.

Aplicación perjudicial de las leyes de drogas

Existen tres formas principales de daño que pueden hacer que las tácticas policiales

resulten contraproducentes. Las actividades policiales pueden incrementar la violencia asociada con los mercados de drogas, aumentar los daños de salud relacionados con el uso de drogas y reducir la legitimidad de la policía (lo cual, a su vez, puede intensificar la delincuencia).

Actuación policial y violencia

En primer lugar, deberíamos abordar la cuestión de si los mercados minoristas de drogas son inherentemente violentos. Si todos los mercados de drogas son igual de violentos, reducirlos o eliminarlos sería un objetivo adecuado de la actuación policial. Pero si algunas formas de mercado son más violentas que otras, entonces la policía puede mejorar la seguridad de la comunidad fomentando que los mercados adopten formas menos violentas. En el artículo más citado sobre drogas y delincuencia, Goldstein⁹ asume que los mercados de drogas son, en efecto, inherentemente violentos. El concepto de violencia 'sistémica' de Goldstein implica que la presencia de traficantes de drogas que están predispuestos a la violencia, acompañada de la falta de mecanismos legítimos para la resolución de conflictos, produce altos niveles de violencia. Si bien es cierto que algunos mercados de drogas en determinados lugares son extremadamente violentos, se trata de la excepción y no de la regla. Goldstein puso a prueba su marco conceptual en torno al pico de violencia relacionada con el mercado del crack en Nueva York.¹⁰ Estudios realizados en otros mercados –incluyendo mercados de heroína y cannabis– apuntan a una prevalencia mucho menor de la violencia.¹¹ No todos los traficantes de drogas están predispuestos a la violencia. De hecho, muchos de ellos la evitan de forma activa y, en su lugar, utilizan las relaciones de confianza y normas de reciprocidad que se desarrollan en los mercados de productos, tanto lícitos como ilícitos.¹²

Tal como señala Felbab-Brown en el segundo informe de esta serie (titulado *Disuasión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia organizada: conceptos y prácticas*), una operación estable de venta al por mayor de tráfico puede ser no violenta. Sin embargo, la perturbación de dicha estabilidad puede desembocar en violencia.¹³ Bowling basa su afirmación de que la aplicación de las leyes de drogas es criminogénica en evidencias procedentes del Caribe, donde las detenciones de nivel intermedio en los mercados de drogas, a través del arresto de actores clave del mercado, han generado situaciones de violencia, ya que subordinados y competidores pelean por quién llenará el vacío que ha quedado en el mercado.¹⁴ Evidencias recientes en Dinamarca han hallado vínculos significativos entre el incremento en las detenciones de traficantes de cannabis y el posterior aumento de la violencia.¹⁵ Esto confirma investigaciones desarrolladas anteriormente en los Estados Unidos sugiriendo que la aplicación de la ley en los mercados minoristas de cannabis también puede aumentar la violencia. La revisión más completa llevada a cabo hasta la fecha sobre este tema es la de Werb et al.¹⁶ De los 15 estudios que revisaron, 14 encontraron una asociación entre la aplicación de las leyes de drogas y el incremento de los niveles de violencia. Cabe puntualizar, no obstante, que el método de comparación adoptado no permitía analizar a fondo los tipos de aplicación de la ley de drogas que se estaban probando. Sin embargo, y como se verá a continuación, no cabe duda de que es posible diseñar intervenciones policiales que reducen tanto las transacciones de drogas como la violencia.

Los estudios mencionados analizaban el efecto de aumentar las intervenciones policiales en los mercados de drogas. Los estudios que examinan el efecto de reducir los niveles de aplicación de las

leyes de drogas son menos comunes. A escala nacional, la experiencia de Portugal sugiere que no existe ninguna relación consistente entre la descriminalización de las drogas y la violencia (los asesinatos se incrementaron en los años inmediatamente posteriores a la descriminalización, pero después se redujeron a su nivel anterior a 2001. Puede que este incremento estuviera más relacionado con el aumento de las incautaciones de drogas en el ámbito de la importación que con la relajación del castigo de las personas que usan drogas).¹⁷

A escala local, contamos con la experiencia del sistema de avisos sobre cannabis de Lambeth, una iniciativa que instó a la policía a no arrestar a nadie por la posesión de pequeñas cantidades de cannabis en una zona del sur de Londres durante 12 meses, a partir de julio de 2001. La idea era que, de este modo, la policía podría concentrar sus recursos en otros delitos que preocupaban más a la comunidad, como los robos, los hurtos, los delitos sexuales y los delitos de drogas de la clase A (por ejemplo, la heroína y la cocaína). Según las conclusiones de un estudio econométrico, en comparación con otros distritos de Londres, el experimento con el cannabis de Lambeth estaba asociado con una reducción a medio plazo de los delitos no relacionados con drogas y con un aumento de los índices de casos resueltos.¹⁸ Y esto a pesar de concluir que los delitos de cannabis registrados habían aumentado (esto podría deberse a que los agentes incrementaron su detección registrada de este tipo de delitos porque solo debían comunicar una advertencia en lugar de practicar un arresto, lo cual les suponía más tiempo). El efecto aparente sobre delitos de drogas de clase A fue escaso o nulo. El sistema desarrollado en Lambeth se ha reproducido en diversas formas en toda Inglaterra y Gales desde 2004, y ahora el método de advertencias de cannabis se usa en todo el territorio

nacional. Por desgracia, las réplicas no se diseñaron con una evaluación en mente y se desconocen sus efectos sobre los delitos no relacionados con drogas. Sin embargo, los datos disponibles sugieren que la prevalencia del uso de cannabis y de la violencia ha disminuido desde 2004.¹⁹

Actuación policial y salud

Las evidencias sobre los efectos de las estrategias policiales de drogas en el ámbito de la salud se tienen en cuenta con menor frecuencia, a pesar de las propuestas para incluir los efectos de la aplicación de la ley en las estrategias de salud pública sobre el VIH y el SIDA.²⁰ Por lo general, la prohibición de las drogas incrementa el precio de estas, lo cual puede animar a las personas que usan drogas a inyectarse (en lugar de fumar o esnifar) con el fin de maximizar su ingesta de un suministro limitado. El paso a la inyección está asociado con riesgos significativos de salud a escala internacional.²¹ Al menos un país que ha rebajado el carácter punitivo de su respuesta a las PUD, los Países Bajos, ha visto importantes logros en lo que respecta a reducir el índice del uso de drogas inyectadas.²² Algunos estudios han llegado a la conclusión de que las tácticas policiales locales pueden contribuir a incrementar los riesgos para la salud de las PUD. La criminalización de la tenencia de drogas, por ejemplo, alienta a los usuarios de drogas inyectables a inyectarse de forma apresurada en entornos inseguros, lo que agudiza los riesgos de contagio de los virus de transmisión sanguínea.²³ Cualquier reducción que se registre a corto plazo en las ventas de drogas como consecuencia de la represión policial puede verse contrarrestada por los consiguientes daños para la salud pública.²⁴ La criminalización de la distribución de material de inyección conduce a que ciertas medidas de reducción de daños, como el intercambio de agujas, tengan una menor cobertura.²⁵ Y una menor cobertura

de las iniciativas de intercambio de agujas está asociada con tasas más altas de VIH entre los usuarios de drogas inyectables.²⁶ Otro de los riesgos de salud asociados con el uso de drogas es la sobredosis. Esta no suele ser letal cuando existe una respuesta de emergencia adecuada, pero el temor a ser arrestadas hace que muchas personas que son testigo de una sobredosis sean menos propensas a buscar ayuda médica.²⁷ En general, la respuesta policial a las PUD se debe considerar como parte del ‘entorno de riesgo’ del uso de drogas.²⁸ Las cuestiones relacionadas específicamente con usuarios de drogas inyectables se examinan en el primer informe de esta serie.²⁹

Legitimidad policial

Más allá de los daños de la violencia, la transmisión de virus y la muerte prematura, las tácticas policiales también afectan a los niveles de legitimidad de la policía. Una práctica muy extendida de la actuación policial en materia de drogas que supone una amenaza a la legitimidad es la conocida como identificación y registro (*stop and search* en el Reino Unido y *stop and frisk* en los Estados Unidos). Se supone que esta práctica permite a los agentes de la policía detectar a las personas que infringen la ley, obtener pruebas para su detención y su procesamiento judicial, y disuadir a posibles delincuentes de llevar consigo drogas y armas. Es una práctica que también se presta al abuso generalizado. Uno de los principales problemas ha sido el uso desproporcionado de la identificación y registro de los jóvenes de origen afrodescendiente y de minorías étnicas. El uso excesivo de la identificación y registro se vinculó en su día con el estallido de los disturbios del distrito londinense de Brixton en 1981.³⁰ Algunos analistas –aunque no todos– también lo han relacionado con la más reciente oleada de disturbios en algunas ciudades inglesas en el verano de 2011.³¹

En Nueva York, a pesar de que la posesión de marihuana fue descriminalizada oficialmente a finales de la década de 1970, todavía se utiliza como pretexto para justificar un gran porcentaje de identificaciones, en su gran mayoría dirigidas hacia personas que no son de descendencia europea.³² Incluso se ha debatido si la sobrerrepresentación de afrodescendientes en estas cifras (tanto en el Reino Unido como en los Estados Unidos) se explica por la sobrerrepresentación de estas personas en las calles hacia donde se dirigen las actividades policiales, más que por motivos racistas.³³ Sin embargo, estas disputas estadísticas suelen ser de poca importancia para las personas que perciben, cabalmente, que son ellas y las personas que comparten color de piel las que habitualmente son identificadas y registradas.

Desde el punto de vista de la legitimidad, la práctica de la identificación y el registro pone en tela de juicio las normas de la equidad procesal. Si las personas sienten que están siendo acosadas sin razón alguna y que no son tratadas con respeto en el proceso, su percepción será que no hay justicia para ellas. Por otra parte, algunos de los elementos de la identificación y registro también pueden ser ilegales. Por ejemplo, un tribunal de distrito federal de los Estados Unidos dictaminó recientemente que la política desplegada en Nueva York de identificación y registro rutinario de personas en viviendas (conocida como operación 'Clean Halls') era inconstitucional.³⁴ La flexibilidad del término 'sospecha razonable' –que se utiliza en varias jurisdicciones (incluida en la sección 23 de la Ley sobre Uso Indebido de Estupefacientes británica) como un requisito para poder proceder a la práctica de la identificación y el registro– significa que los agentes de policía a menudo extienden el término más allá de lo razonable para seguir deteniendo a aquellas personas que consideran que representan un riesgo para la comunidad. Esta práctica también puede ser

ilegal y, por lo tanto, socavar la legitimidad de la acción policial. La cuestión de la eficacia de la identificación y registro es un asunto controvertido. Los estudios de calidad en este ámbito son poco habituales, pero según un informe del Ministerio del Interior británico, la práctica de la identificación y registro tiene un papel insignificante en la reducción de la delincuencia, y disminuye el número de delitos que pueden ser interrumpidos en apenas un 0,2 por ciento.³⁵

Otra amenaza importante para la legitimidad de la policía es la presencia de corrupción. Las enormes ganancias que se obtienen con el comercio ilícito de drogas ofrecen incentivos para la corrupción en todos los eslabones de la cadena de suministro, desde el agricultor hasta el consumidor. En los mercados minoristas de drogas, la corrupción puede adoptar diversas formas; entre otras, agentes de policía a quienes se paga a cambio de proporcionar inteligencia a los traficantes de drogas (por ejemplo, avisos sobre futuras operaciones policiales), que los agentes policiales coloquen drogas a ciudadanos con el fin de justificar su detención, desviar dinero en efectivo que se ha encontrado a los traficantes de drogas hacia sus propios bolsillos o incluso la participación directa de agentes de policía en la venta de drogas confiscadas. Dado que estas formas de corrupción son más visibles para las personas que ya están implicadas en delitos relacionados con drogas, es muy probable que estas perjudiquen la legitimidad de la policía a sus ojos y, por lo tanto, las animen a seguir delinquir. Cuando esta corrupción es objeto de la mirada pública, ya sea por causas judiciales o por reportes mediáticos, daña seriamente la legitimidad policial a los ojos de toda la comunidad. Por ese motivo, limitar las oportunidades para que se desarrolle la corrupción policial también puede contribuir a minimizar la delincuencia y los daños.

Posibilidades para la reducción de daños en la actuación policial en los mercados minoristas de drogas

En este apartado, se examinarán diversos enfoques para hacer frente a dos posibles grupos objeto de acción policial: las personas que usan y que venden drogas.

Personas que usan drogas

La forma más directa en que la policía puede reducir los daños es dejar de imponer el registro de antecedentes penales y otras sanciones que perjudican a las personas. En la gran mayoría de los delitos menores de drogas que se cometen (es decir, la simple posesión de pequeñas cantidades de cannabis), es probable que los antecedentes penales causen más daño a la persona que el uso de drogas, aun cuando este uso represente un mayor riesgo de psicosis entre algunas de estas personas.³⁶ Las evidencias de que se dispone a escala internacional sugieren que los daños derivados de criminalizar a las PUD no se ven compensados por una reducción en el uso de drogas. Globalmente, no existe una correlación entre los niveles de castigo y los niveles de consumo de drogas.³⁷ En los países europeos que modificaron sus sanciones en materia de cannabis en la primera década

de este siglo no se ha observado ningún vínculo consistente entre la reducción de las sanciones y el incremento del uso (o viceversa, entre el aumento de las sanciones y la reducción del uso).³⁸

Existen diversas formas en que la policía puede evitar criminalizar a las personas a quienes se encuentra en posesión ilícita de drogas.³⁹ Una de ellas sería el sistema de avisos inglés que ya se ha comentado. Otros países, entre los que se encontrarían Portugal y varios estados australianos, han adoptado mecanismos de derivación hacia sanciones no penales.⁴⁰ En algunos países –como Colombia, España y Alemania– los tribunales han dictaminado que es inconstitucional castigar a las personas por poseer pequeñas cantidades de ciertas drogas. Todos estos métodos reducen la magnitud de los daños que se imponen con la criminalización, aunque pueden traducirse en el fenómeno conocido como ‘ampliación de la red’ (véase el cuadro 2) y no garantizan que la reducción de daños se produzca por igual en todos los grupos de la sociedad que están usando drogas. Por ejemplo, hay información que apunta que las personas que usan drogas en las comunidades económicamente vulnerables de Colombia aún están expuestas a la criminalización y el encarcelamiento con más frecuencia que sus iguales más ricos.⁴¹

Cuadro 2. Derivación, ampliación de la red y difuminación de los límites

Si bien la descriminalización y la derivación pueden desempeñar un papel importante en la reducción de los daños producidos por la criminalización, también existe la posibilidad de que se produzcan dos fenómenos: la ‘ampliación de la red’ (*net-widening*) y la ‘difuminación de los límites’ (*boundary blurring*).⁴² La ampliación de la red surge cuando se crea una medida alternativa –por lo general, con la intención de limitar el uso de respuestas penales, punitivas y costosas – que, en lugar de sustituir la medida original, se traduce en la práctica de absorber a nuevas personas. La difuminación de los límites se da cuando la nueva medida hace que sea más difícil determinar dónde termina el sistema penal y comienza la respuesta de tratamiento o educativa.

El sistema inglés de avisos para el cannabis ha dado lugar a un claro ejemplo de ampliación de la red. Inmediatamente después de que se introdujera el sistema en 2004, se produjo una reducción significativa en el número de personas detenidas y amonestadas o condenadas por la posesión de cannabis. Sin embargo, se dio un gran aumento en el número de avisos de cannabis. Esto condujo a un incremento significativo en el número de delitos relacionados con drogas y en las incautaciones registradas. Desde fines de la década de 2000, se ha producido un repunte en el número de personas que han recibido antecedentes penales a través de advertencias y condenas por la posesión de cannabis (siguiendo el patrón habitual de mantenimiento o resurgimiento de las respuestas penales a raíz de la creación de alternativas). El resultado neto ha sido un aumento significativo en el número de personas objeto de algún tipo de intervención de la justicia penal por el consumo de cannabis, a pesar de que haya disminuido el número de personas que usan cannabis.

También se han producido algunos ejemplos notables de ampliación de la red en Australia. Por ejemplo, el programa de avisos de cannabis de Australia Meridional experimentó un aumento del 280 por ciento en el número de notificaciones entregadas entre 1987/8 y 1996/7.⁴³ Estos incrementos aumentan la demanda de los servicios educativos y de tratamiento a los que se puede derivar a las PUD. También pueden difuminar los límites entre la justicia penal y otros servicios. Los servicios de salud pueden considerar que dedicar tiempo a tratar con delincuentes de cannabis de bajo nivel supone un despilfarro de sus recursos, cuando preferirían concentrar dichos recursos en las personas con patrones de uso de drogas más nocivos.

El ejemplo más famoso de reducción de las sanciones por la posesión de drogas proviene de los Países Bajos, donde, a partir de 1976, la fiscalía y la policía acordaron no perseguir a las personas que usan o trafican drogas por la tenencia de pequeñas cantidades de cannabis. Esta medida parece haber conseguido separar los mercados del cannabis de los de heroína y cocaína, reduciendo así la 'puerta de suministro' de cannabis a sustancias más nocivas.⁴⁴ Recientemente, el Gobierno neerlandés intentó, frente a la oposición de varias autoridades municipales, imponer controles sobre quién puede comprar cannabis en los *coffee shops*. La caída de ese Gobierno en 2012 puso fin al intento de obligar a todos los compradores potenciales a registrarse para recibir un 'carnet de cannabis' o *wietpas*. Algunos municipios

(que albergan una minoría de *coffee shops*) siguen adelante prohibiendo el uso de estos establecimientos a personas extranjeras y los primeros informes sobre la repercusión de esta medida apuntan a que en esas ciudades han resurgido los mercados de drogas no regulados en la calle.

Personas que venden drogas

Al sistema de los *coffee shops* se le ha atribuido el mérito de mejorar la regulación de las ventas de drogas al por menor en los Países Bajos, especialmente desde que se introdujeron controles más estrictos y se endureció su cumplimiento a mediados de la década de 1990 (por ejemplo, se prohibió la publicidad y se limitó la cantidad de drogas que se podían almacenar y vender).⁴⁵ La violencia en el ámbito minorista del mercado del cannabis

neerlandés es relativamente rara, sobre todo si se compara con algunos mercados de drogas en el continente americano.

Los niveles de violencia que se han asociado con la venta de drogas en algunas ciudades de ambos hemisferios del continente americano han fluctuado en gran medida en los últimos años. El ejemplo más conocido lo encontramos, una vez más, en Nueva York. Ric Curtis y Travis Wendel⁴⁶ llevan muchos años siguiendo estas tendencias. Estos autores han demostrado que determinados tipos de mercados están vinculados con diferentes tipos y niveles de violencia, y que las actividades policiales pueden influir en la forma que adopta el mercado. En la década de 1980, las operaciones de venta de drogas con características corporativas se hicieron con el control de la venta de drogas. Tenían estructuras jerárquicas, divisiones internas del trabajo (incluida la contratación de sicarios violentos) y tendían a controlar diferentes territorios de venta de drogas. La acción policial basada en la inteligencia acabó con muchas de estas organizaciones y sus territorios fueron desplazados por el aburguesamiento del mercado inmobiliario. El mercado de las drogas se transformó en un grupo más informal de minoristas independientes, todos ellos compitiendo entre sí por hacerse con territorios y clientes. Los traficantes no solo luchaban por estos rentables activos, sino que también eran víctimas del robo y de la violencia a manos de algunos de los sicarios que anteriormente habían estado en la 'nómina' más estable de las pandillas jerárquicas. La actuación policial contra estos empresarios de la calle (y el desarrollo de la tecnología de telefonía móvil) incentivó y posibilitó posteriormente el desarrollo de un tercer tipo de mercado: la venta por entrega en espacios interiores. Estos vendedores no tenían un territorio físico que proteger. Para ellos, la violencia solo servía para llamar la atención de la

policía. De forma que la evitaban. Este modelo también tenía la ventaja de reducir la presencia de los mercados de drogas visibles y al aire libre. Dichos mercados albergan una multitud de 'delitos de alerta' (*signal crimes*)⁴⁷ que también pueden deslegitimar a la policía y fomentar otros delitos. En términos de reducción de daños, las ventas interiores por entrega tienen muchas menos probabilidades de resultar perjudiciales, por unidad vendida, que las ventas de drogas en espacios abiertos.

Otro ejemplo reseñado de éxito en la reducción de la violencia relacionada con los mercados de drogas proviene de la ciudad estadounidense de High Point, en el estado de Carolina del Norte. La 'intervención en el mercado de las drogas' aquí entrañó "crear consecuencias rápidas y determinadas mediante la 'compilación' de casos de drogas existentes; abordar el conflicto racial entre las comunidades y la aplicación de la ley, estableciendo fuertes normas comunitarias y familiares contra el tráfico; involucrando a los familiares de traficantes, y ofreciendo educación, capacitación laboral, búsqueda de empleo y otros servicios sociales".⁴⁸ La 'compilación' de casos de drogas suponía reunir pruebas suficientes para procesar a los traficantes y, a continuación, mostrarles las pruebas con el fin de convencerlos de que seguir con sus actividades los llevaría al encarcelamiento. Según la evaluación de la iniciativa, ésta dio lugar al cierre de los mercados al aire libre contra los que se deseaba actuar y a una reducción de la violencia en estas áreas. Este enfoque multidimensional (conocido como *pulling levers* en inglés) es un ejemplo de 'disuasión focalizada' o selectiva, tal como se analiza en el segundo informe de esta serie.⁴⁹ Kleiman sostiene que las amenazas de castigo rápido creíbles y debidamente dirigidas pueden conducir a la reducción de la delincuencia, lo cual disminuye la necesidad de infligir un

castigo real. Por lo tanto, pueden rebajar los daños y los costes que entrañan las detenciones y los encarcelamientos, así como la propia prevalencia de la delincuencia. Esto representa, sin duda, una panacea para la actuación policial en el ámbito de las drogas, pero debe observarse cierta cautela.

Un artículo más reciente sobre la experiencia de High Point señala que existen pruebas para fundamentar las opiniones tanto de los defensores como de los detractores de este enfoque.⁵⁰ Si bien se produjo una reducción significativa de la violencia en las zonas en las que se centró la actuación policial, después de la intervención también se registró un incremento de la violencia en toda la ciudad. Además, las reducciones observaron sólo en las áreas que presentaban los niveles más altos de violencia crónica. No se lograron en los mercados de drogas con menores niveles de violencia. Esta realidad coincide con el patrón de recepción la operación

'Alto el fuego', conocida como el 'milagro de Boston'. Esta fue una intervención previa basada en un enfoque multidimensional y que entrañaba una colaboración entre la policía y las organizaciones comunitarias locales. En el marco de esta iniciativa, se ofrecía a los jóvenes violentos de la zona la posibilidad de elegir entre dos opciones: evitar la violencia y aceptar ayuda en el ámbito de la educación y el empleo o ir a la cárcel inmediatamente. Las primeras reducciones de la violencia fueron espectaculares y muy bien publicitadas. Menos conocido es el hecho de que la violencia repuntó cuando esa colaboración se rompió debido a la salida de su coordinador policial y a conflictos entre los participantes.⁵¹ Sin embargo, ciertos elementos de la operación 'Alto el fuego' influyeron en el desarrollo de los programas de disuasión focalizada en otras partes del mundo, especialmente Brasil, aunque en este país el enfoque tampoco ha estado exento de sus puntos débiles (véase el cuadro 3).

Cuadro 3. Las 'Unidades de Policía Pacificadora' (UPP) en Río de Janeiro*

Río de Janeiro tiene una larga historia de violencia asociada con las drogas, la delincuencia organizada y la represión policial. En Río, el comercio de drogas sigue concentrado en comunidades económicas y socialmente vulnerables que viven en las *favelas* (barrios marginales) de la ciudad. En la década de 1970, Río se convirtió en un punto de tránsito importante para la exportación de cocaína a Norteamérica, Europa y Sudáfrica. Muy pronto, grupos o facciones relacionados con las drogas se establecieron en las *favelas*, donde se convirtieron en figuras destacadas de la vida socio-política de la comunidad, al proporcionar a sus miembros servicios sociales y sanitarios y oportunidades de empleo en el comercio de las drogas; algo que no brindaba el propio Estado. En las décadas de 1980 y 1990, las divisiones existentes en los diversos grupos de drogas y entre ellos, la creciente presencia de armas de alto calibre y las violentas intervenciones policiales en las *favelas* desembocaron en niveles de violencia cada vez más elevados. El elevado índice de muertes (en 2010, la tasa de asesinatos en Río alcanzó los 46 habitantes de cada 100.000), la sobrepoblación en las cárceles brasileñas por personas relacionadas con delitos de drogas, los altos niveles de corrupción y el creciente mercado de las drogas llevó al gobierno de Río a revisar su política en materia de estupefacientes.

Las UPP (Unidades de Policía Pacificadora), que se desplegaron por primera vez en 2008 en la *favela* de Santa Marta, constituyen una nueva policía de seguridad pública que combina acciones para el cumplimiento de la ley con otras para tratar problemas sociales, económicos y culturales relacionados al mercado de drogas. Uno de los elementos clave de esta política es que debe centrarse en aquellas zonas donde el mercado es más perjudicial, reconociendo, al mismo tiempo, que se tolerará cierto nivel de tráfico en otros lugares. El proceso de pacificación consta de cuatro pasos:

- **invasión:** con este paso, se busca retomar el control de los territorios que se encuentran bajo la influencia de un cártel de drogas y conlleva la intervención del ejército;
- **estabilización:** anteriormente, el ejército solía invadir las *favelas* problemáticas y se retiraba de ellas pasadas unas horas. En la nueva estrategia, el ejército permanece en el territorio pacificado hasta que las UPP asumen el control;
- **ocupación:** las UPP empiezan a operar en las *favelas* y tratan de restaurar la ley y el orden a través de un sistema de patrullaje comunitario;
- **postocupación:** las UPP desarrollan una fuerte relación de confianza con la comunidad y establecen programas socio-económicos para potenciar las oportunidades de educación y empleo.

Entre 2008 y 2012, las UPP retomaron el control de 17 *favelas*. Sin embargo, también se han planteado algunas críticas a esta política. En primer lugar, algunos critican una sensación de militarización de las comunidades, ya que el ejército permanece durante mucho tiempo en las *favelas*, lo cual genera un estrecho control policial, registros y decomisos arbitrarios, así como hostigamientos. Otros expresan inquietudes sobre la capacidad de las UPP para abordar la violencia relacionada con las drogas extensivamente. En efecto, de las 1.000 *favelas* de la ciudad, hasta la fecha solo se han pacificado 17. Esto podría conducir a los grupos de delincuencia organizada a trasladarse a las *favelas* vecinas que aún no han sido pacificadas y retomar allí sus actividades violentas. Sin embargo, las UPP han sido bien recibidas por los habitantes de las *favelas*. Según un estudio realizado en ocho *favelas* pacificadas, el 83 por ciento de los vecinos consideraba que la situación de la seguridad había mejorado a raíz del programa.⁵²

* Texto del cuadro redactado por Marie Nougier, responsable de investigaciones y comunicaciones, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas

Según una reciente revisión de las evaluaciones experimentales de varios enfoques de disuasión focalizada, estos tienden a producir una

reducción de la delincuencia, pero se necesitan más estudios sobre la dinámica, la transferibilidad y la sostenibilidad de dicha reducción.⁵³

Aplicación, evaluación y austeridad

En su informe sobre la eficacia de las intervenciones en materia de aplicación de las leyes de drogas, Mazerolle et al.⁵⁴ sugieren una jerarquía de la eficacia de distintos enfoques policiales. En la parte inferior de esta jerarquía, sitúan las patrullas policiales genéricas y sin un objetivo definido, que no han demostrado tener un efecto significativo en la reducción de los mercados de drogas o los daños asociados con estos. Después vienen los enfoques comunitarios amplios que implican a varios actores, de cuyos efectos existen algunas evidencias, pero no tantas como de otros enfoques dirigidos de forma más específica, como sería la actividad policial centrada en 'puntos calientes'. Existen algunas pruebas de que este enfoque reduce los delitos de drogas y otros delitos, pero tal reducción tiende a no sostenerse cuando se retiran los recursos policiales dirigidos a ella (y pueden producir algunos de los daños analizados arriba). En la parte superior de su jerarquía, Mazerolle et al. sitúan las intervenciones que combinan una actuación orientada a los problemas y a determinadas áreas geográficas con medidas para crear y sostener colaboraciones de agencias y actores (incluidos terratenientes locales) que pueden ayudar a sostener reducciones en los mercados de drogas y en daños relacionados con estos.

En 2009, la Comisión de Políticas de Drogas del Reino Unido (UKDPC) encontró algunas evidencias de que los servicios policiales británicos han estado aprendiendo las lecciones de los estudios revisados por Mazerolle et al. El informe de la UKDPC⁵⁵ incluye una serie de estudios de caso que muestran la adopción de operaciones orientadas a los problemas, basadas en lugares concretos y lideradas en colaboración entre varios actores. Un

ejemplo de ello es la operación 'Reducción' en Brighton. Esta operación se despliega en fases de ocho semanas, durante las que se recopila inteligencia en los mercados de drogas locales mediante compras de prueba para identificar a los traficantes de drogas que están generando los mayores niveles de daño a través del tráfico y otros delitos. Esto va seguido por una fase de detenciones en la que se anima a las personas arrestadas a entrar en programas de tratamiento de drogas que se ponen a su disposición. Según se ha evaluado, estas medidas han conseguido reducir los delitos de robo en la zona, especialmente entre las personas que fueron detenidas. Se han reivindicado éxitos similares con respecto a la operación 'Iceberg' en Kent y la operación 'Brava' en Leeds. Es muy probable, teniendo en cuenta los éxitos conocidos del enfoque multidimensional –y del tratamiento de drogas para reducir la delincuencia– que estos programas rebajaran algunas formas de delincuencia. Sin embargo, es lamentable que sus evaluaciones no hayan incluido grupos de control adecuados o el análisis sistemático de posibles consecuencias no deseadas en materia de violencia y de salud pública. El informe de la UKDPC, por ejemplo, señala que hubo problemas iniciales en la operación 'Reducción' con un grupo de traficantes que reemplazaron a los arrestados. Estos nuevos traficantes ofrecían una heroína de mayor pureza, lo cual provocó un aumento a corto plazo en las muertes por sobredosis (hasta que estos mismos traficantes también fueron detenidos).

Según un informe de las personas responsables de evaluar la operación 'Reducción', se estima que la evaluación de este tipo de iniciativas cuesta en torno a 20.000 libras esterlinas.⁵⁶ Lamentablemente, cuesta mucho más elaborar análisis rigurosos y exhaustivos de los efectos de las operaciones policiales en todo el abanico de daños del mercado de drogas. Sin embargo, la falta de inversión

en evaluaciones rigurosas significa que es probable que estemos perdiendo sumas mucho mayores en programas ineficaces o que son activamente contraproducentes.⁵⁷

Los recursos disponibles para la actuación policial en los mercados de drogas británicos (al igual que todas las áreas del servicio público) se encuentran bajo una fuerte presión. Según otro informe de la UKDPC de 2011,⁵⁸ la mayoría de los servicios policiales encuestados preveían reducir su gasto en la vigilancia de los mercados de drogas. Las operaciones diseñadas para recopilar inteligencia (del tipo necesario para desplegar enfoques multidimensionales) se consideran especialmente vulnerables a los recortes. Los servicios policiales también saben que los socios potenciales en todo el sector público también deben replantearse los recursos que se dedican al trabajo en colaboración. La necesidad de ajustarse al mantra del Gobierno de 'hacer más con menos' es particularmente crítica en la vigilancia de los mercados de drogas. Existe la posibilidad de hacer menos de aquello que es caro y potencialmente contraproducente (por ejemplo, las patrullas sin un objetivo definido, las operaciones a gran escala de identificación y registro, la detención generalizada de las personas que usan drogas, las medidas represoras a corto plazo contra los traficantes) y más de aquello que proporciona un valor a la policía, a sus socios en los ámbitos de la salud y a las autoridades locales. Esto implicaría, entre otras cosas, mantener y desarrollar inversiones en operaciones que obligan al mercado de drogas a adoptar formas menos visibles y perjudiciales, en colaboración con otros actores (incluidos caseros) para conformar el contexto social de los mercados locales de drogas y seguir desviando a las personas dependientes de drogas hacia un tratamiento con una buena relación coste-eficacia. En una época en que la policía se está viendo obligada a reducir efectivos, es

cada vez más importante que sus recursos se gasten de manera eficaz y que actúen de forma que incrementen su legitimidad y, por lo tanto, el cumplimiento no forzado de la legalidad por parte de los ciudadanos y las ciudadanas.

Conclusiones y recomendaciones

La policía presta un servicio fundamental al público en la reducción de los daños de la delincuencia. En este informe, se ha examinado cómo se podría mejorar este servicio. Entre otras cosas, se trata de evitar prácticas que tienden a generar delincuencia y otros daños. También entraña adoptar tácticas que tienen mejores probabilidades de reducir los daños asociados con los mercados de drogas.

Las policías de muchos países han aprendido que un enfoque indiscriminado cuyo objetivo es eliminar los mercados de drogas no es factible. No todos los mercados de drogas son iguales en cuanto a los daños que producen. Y es poco probable que los enfoques sin objetivos claros y basados exclusivamente en la aplicación de la ley se traduzcan en una reducción sostenible, ya sea en la escala de los mercados de drogas o en el nivel de daños.

A continuación, se presenta una lista de recomendaciones que pueden tener en cuenta las personas encargadas de formular políticas y los altos mandos de la policía que trabajan en el diseño y en la gestión de actuaciones policiales dirigidas a los mercados minoristas de drogas.

- Debería reconocerse en mayor grado que el nivel de daño es más importante que el tamaño del mercado.

- Los servicios de policía y los responsables de formular políticas deberían utilizar tácticas que son percibidas por la comunidad como justas, legítimas y eficaces. De lo contrario, perjudicarán la legitimidad policial y las relaciones con la comunidad.
- Las políticas y estrategias deberían reconocer que los mercados de drogas visibles en espacios abiertos tienden a ser más perjudiciales por unidad de uso que los mercados de drogas ocultos en espacios cerrados.
- Se debería reconocer crecientemente que es poco probable que algunos enfoques basados en la aplicación de la ley, como las medidas represoras a corto plazo y las operaciones a gran escala de identificación y registro, produzcan una reducción sostenible en las ventas de drogas. En realidad, pueden incrementar los niveles de violencia y los daños a la salud, y reducir la legitimidad policial.
- El diseño y la puesta en práctica de enfoques de lucha contra las drogas deberían abrazar y fundamentarse en el principio de que las tácticas policiales pueden obligar a los mercados de drogas a adoptar formas menos perjudiciales.
- La actuación policial en los mercados de drogas se debería diseñar con miras a limitar las posibilidades de corrupción.
- Entre las tácticas potencialmente efectivas se encuentran la descriminalización/ despenalización, los enfoques multidimensionales, la disuasión focalizada, la derivación a tratamiento y otros enfoques orientados a los problemas y basados en la colaboración entre varios actores.
- En una época de austeridad, es necesario concentrar los recursos en las tácticas policiales que tienen una mayor probabilidad de generar seguridad para las comunidades y valor para los contribuyentes.
- Se necesitan más estudios para determinar que tácticas tienen más probabilidades de ser más eficaces en qué contextos locales y nacionales. La falta de inversión en evaluaciones rigurosas representa un falso ahorro.

Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas (MDLE)

Un proyecto del IDPC, con la participación del Departamento Internacional de Políticas de Seguridad de la Chatham House y del Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IISS)

Tradicionalmente, la aplicación de políticas de drogas ha estado centrada en la reducción del tamaño de los mercados ilícitos de drogas, buscando erradicar la producción de drogas y las redes de suministro y distribución, o al menos reprimiendo estas actividades hasta el punto de que los consumidores potenciales sean incapaces de acceder a ciertas drogas.

Estas estrategias no han logrado reducir significativa o permanentemente el suministro o la demanda de las principales drogas en los mercados de consumo. Dada esta realidad, y en un contexto político en el que algunas autoridades están alejándose de un abordaje de “guerra a las drogas” en aras de una política más centrada en la gestión de mercados, es necesario revisar las estrategias de aplicación de las leyes sobre drogas para ajustarlas a los nuevos desafíos –gestionar los mercados de drogas de manera que se minimice la variedad de impactos dañinos a las comunidades. Reconocer que el poder de los agentes de aplicación de la ley puede ser usado para modelar positivamente, en vez de erradicar, cualquier mercado de drogas existente, está cada vez más discutido.

El objetivo de este proyecto, llevado a cabo por el IDPC con la participación del Departamento Internacional de Políticas de Seguridad de la Chatham House y del Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IISS), es recolectar y refinar materiales teóricos y ejemplos prácticos de nuevos enfoques sobre la aplicación de las leyes sobre drogas, así como promover un debate entre los líderes encargados de la aplicación de las leyes sobre las implicaciones que tiene este nuevo enfoque para futuras estrategias.³⁵ Para más información, véase: <http://idpc.net/es/incidencia-politica/modernizar-la-aplicacion-de-las-leyes-sobre-drogas>

Notas finales

- 1 Organización Mundial de la Salud (2011), *Global health sector strategy on HIV/AIDS: 2011-2015* (Ginebra: World Health Organization), http://www.who.int/hiv/pub/hiv_strategy/en/index.html
- 2 Stevens, A., Bewley-Taylor, D. y Dreyfus, P. (2009). *Drug markets and urban violence: Can tackling one reduce the other?* (Oxford: Beckley Foundation), http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report_15.pdf ; UK Drug Policy Commission (2009), *Refocusing drug-related law enforcement to address harms* (Londres: UK Drug Policy Commission), <http://www.ukdpc.org.uk/publication/refocusing-drug-law-to-address-harms/>
- 3 Stevens, A. (2011), 'Drug policy, harm and human rights: A rationalist approach', *The International journal on drug policy*, **22**(3): 233-238, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21481578>
- 4 Caulkins, J.P. y Reuter, P. (2009), 'Towards a harm-reduction approach to enforcement', *Safer Communities*, **8**(1): 9-23, <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1935920>
- 5 MacCoun, R.J. y Reuter, P. (2001), *Drug war heresies: Learning from other vices, times, & places* (Cambridge: Cambridge University Press)
- 6 Bottoms, A. y Tankebe, J. (2012), 'Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice', *The Journal Of Criminal Law & Criminology*, **102**(1): 119-170, http://www.law.northwestern.edu/journals/jclc/backissues/v102/n1/1021_119.Bottoms.pdf
- 7 Felbab-Brown, V. (2009), *Shooting up: Counter-insurgency and the war on drugs* (Washington DC: Brookings Institute), <http://www.brookings.edu/events/2010/01/25-shooting-up>
- 8 Bottoms, A. y Tankebe, J. (2012), 'Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice', *The Journal Of Criminal Law & Criminology*, **102**(1): 119-170, http://www.law.northwestern.edu/journals/jclc/backissues/v102/n1/1021_119.Bottoms.pdf
- 9 Goldstein, P. (1985), 'The drugs-violence nexus: A tripartite framework', *Journal of Drug Issues*, **15**: 493-506, <http://www.drugpolicy.org/docUploads/nexus.pdf>
- 10 Goldstein, P., et al. (1989), 'Crack and homicide in New York: A conceptually based event analysis', *Contemporary Drug Problems*, **16**(4): 651-87, <https://www.ncjrs.gov/App/publications/Abstract.aspx?id=124596>
- 11 Coomber, R. y Maher, L. (2006), 'Street-level drug market activity in Sydney's primary heroin markets: Organization, adulteration practices, pricing, marketing and violence', *Journal of Drug Issues*, **36**(3): 719-753, <http://jod.sagepub.com/content/36/3/719.short> ; Sandberg, S. (2012), 'The importance of culture for cannabis markets: Towards an economic sociology of illegal drug markets', *British Journal of Criminology*, **52**(6): 1133-1151, <http://bjc.oxfordjournals.org/content/early/2012/06/11/bjc.azs031.abstract> ; Jacques, S. y Wright, R. (2008), 'The relevance of peace to studies of drug market violence', *Criminology*, **46**(1): 221-254, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-9125.2008.00102.x/abstract> ; Dwyer, R. (2011), 'The social life of smokes: Processes of exchange in a heroin market'. En *The drug effect: Health, crime and society*, S. Fraser and D. Moore, Editors (Cambridge University Press: Cambridge), p. 19-34
- 12 Granovetter, M. (1992), *Economic action and social structure: The problem of embeddedness*. In *The Sociology of Economic Life*, M. Granovetter y R. Swedberg, Editors (Westview Press: Boulder, Colorado)
- 13 Felbab-Brown, V. (2013), *Disuasión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia organizada: conceptos y prácticas*, Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas – Informe 2 (Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), <http://idpc.net/es/publications/2013/02/disuasion-dirigida-senalamiento-selectivo-trafico-de-drogas-y-crimen-organizado-conceptos-y-practicidades>
- 14 Bowling, B (2010), *Criminal latrogenesis*. Paper presented at the British Society of Criminology
- 15 Moeller, K. y Hesse, M. (January 2013), 'Drug market disruption and systemic violence: Cannabis markets in Copenhagen', *European Journal of Criminology*, **11** (2): 206-221, <http://euc.sagepub.com/content/10/2/206.abstract>
- 16 Werb, D., et al. (2011), 'Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review', *International Journal of Drug Policy*, **22**(2): 87-94, <http://www.icsdp.org/docs/ICSDP-1%20-%20FINAL.pdf>
- 17 Hughes, C. y Stevens, A. (2010), 'What can we learn from the Portuguese decriminalisation of illicit drugs?', *British Journal of Criminology*, **50**(6): 999-1022, <http://bjc.oxfordjournals.org/content/50/6/999.abstract> ; Hughes, C.E. y Stevens, A. (2012), 'A resounding success or a disastrous failure: Re-examining the interpretation of evidence on the Portuguese decriminalisation of illicit drugs', *Drug and Alcohol Review*, **31**(1): 101-113, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1465-3362.2011.00383.x/abstract>

- 18 Adda, J., McConnell, B. y Rasul, I. (2011), *Crime and the depenalization of cannabis possession: Evidence from a policing experiment. Working paper* (Londres: University College London), <http://www.ucl.ac.uk/~uctpimr/research/depenalization.pdf>
- 19 Home Office (2012), *Drug Misuse Declared: Findings from the 2011/12 Crime Survey for England and Wales. 2nd Edition* (Londres: Home Office), <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/crime-research/drugs-misuse-dec-1112/drugs-misuse-dec-1112-pdf?view=Binary>; Office for National Statistics (2013), *Crime in England and Wales, year ending September 2012* (London: Office for National Statistics), <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/crime-stats/crime-statistics/period-ending-sept-2012/stb-crime-in-england-and-wales--year-ending-sept-2012.html>
- 20 Latkin, C., et al. (2010), 'A Dynamic social systems model for considering structural factors in HIV prevention and detection', *AIDS and Behavior*, **14**(2): 222-238, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20838871>; Rhodes, T., et al. (2005), 'The social structural production of HIV risk among injecting drug users', *Social Science & Medicine*, **61**(5): 1026-1044, <http://www.canadianharmreduction.com/sites/default/files/Social%20Structure%20Produces%20HIV%20Risk%20in%20Users%20-%202005.pdf>; Burris, S., et al. (2004), 'Addressing the "risk environment" for injection drug users: The mysterious case of the missing cop', *Milbank Quarterly*, **82**(1): 125-156, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15016246>
- 21 Strathdee, S.A., et al. (2010), 'HIV and risk environment for injecting drug users: the past, present, and future', *The Lancet*, **376**(9737): 268-284, doi: 10.1016/S0140-6736(10)60743-X, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20650523>
- 22 Van de Laar, T.J.W., et al. (2005), 'Changes in risk behavior and dynamics of hepatitis C virus infections among young drug users in Amsterdam, the Netherlands', *Journal of Medical Virology*, **77**(4): 509-518, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16254983>
- 23 Rhodes, T., et al. (2007), 'Risk, shame and the public injector: A qualitative study of drug injecting in South Wales', *Social Science & Medicine*, **65**(3): 572-585, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17475383>; Grund, J.-P., et al. (1992), 'Drug use contexts and HIV-consequences: The effect of drug policy in patterns of everyday use in Rotterdam and the Bronx', *British Journal of Addiction*, **87**: 381-392, <http://www.drugtext.org/pdf/grund01.pdf>; Small, W., et al. (2006), 'Impacts of intensified police activity on injection drug users: Evidence from an ethnographic investigation', *International Journal of Drug Policy*, **17**(2): 85-95, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0955395905001969>
- 24 Maher, L. y Dixon, D. (1999), 'Policing and public health – Law enforcement and harm minimization in a street-level drug market', *British Journal of Criminology*, **39**(4): 488-512, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1160579
- 25 Bluthenthal, R.N., et al. (1997), 'Impact of law enforcement on syringe exchange programs: A look at Oakland and San Francisco', *Medical Anthropology*, **18**(1): 61-83, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9458668>
- 26 Vickerman, P., Miners, A. y Williams, J. (2008), *Assessing the cost-effectiveness of interventions linked to needle and syringe programmes for injecting drug users: An economic modelling report, October 2008* (London: Department of Public Health and Policy, London School of Hygiene and Tropical Medicine), <http://www.nice.org.uk/nicemedia/live/12130/43370/43370.pdf>; Wiessing, L., et al. (2009), 'Associations between availability and coverage of HIV-prevention measures and subsequent incidence of diagnosed HIV infection among injection drug users', *American Journal of Public Health*, **99**(6): 1049-1052, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19372511>
- 27 Darke, S., Ross, J. y Hall, W. (1996), 'Overdose among heroin users in Sydney, Australia: II. responses to overdose', *Addiction*, **91**(3): 413-417, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/8867203>; Davidson, P.J., et al. (2003), 'Fatal heroin-related overdose in San Francisco, 1997-2000: A case for targeted intervention', *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, **80**(2): 261-273, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12791802>
- 28 Rhodes, T. (May 2009), 'Risk environments and drug harms: A social science for harm reduction approach', *International Journal of Drug Policy*, **20**(3): 193-201, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19147339>
- 29 Monaghan, G., y Bewley-Taylor, D. (2012), *Apoyo de cuerpos policiales a políticas y prácticas para la reducción de daños entre usuarios de drogas inyectables*, Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas – Informe 1 (Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), <http://idpc.net/es/publications/2013/02/apoyo-de-la-policia-para-politicas-y-practicas-de-reduccion-de-danos-en-cuanto-a-usuarios-de-drogas-inyectables>
- 30 Lord Scarman (1981), *The Brixton disorders, 10-12th April 1981* (Londres: HMSO), <http://www.tsoshop.co.uk/bookstore.asp?FO=1160011&DI=631565>
- 31 The Guardian y London School of Economics (2012), *Reading the riots: Investigating England's summer of disorder* (Londres: London School of Economics), <http://www.guardian.co.uk/uk/interactive/2011/dec/14/reading-the-riots-investigating-england-s-summer-of-disorder-full-report>

- 32 Geller, A. y Fagan, J. (2010), 'Pot as pretext: Marijuana, race, and the new disorder in New York City street policing', *Journal of Empirical Legal Studies*, **7**(4): 591-633, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1740-1461.2010.01190.x/abstract>
- 33 Engel, R.S., Smith, M.R. y Cullen, F.T. (2012), 'Race, place, and drug enforcement', *Criminology & Public Policy*, **11**(4): 603-635, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-9133.2012.00841.x/abstract> ; Waddington, P.A.J., Stenson, K. y Don, D. (2004), 'In proportion: Race, and police stop and search', *British Journal of Criminology*, **44**(6): 889-914, <http://bjc.oxfordjournals.org/content/44/6/889.abstract>
- 34 Ligon vs. City of New York, <http://www.nyclu.org/case/ligon-v-city-of-new-york-challenging-nypds-aggressive-patrolling-of-private-apartment-building>
- 35 Miller, J., Bland, N. y Quinton, P. (2000), *The impact of stops and searches on crime and the community. Police Research Series Paper 127* (Londres: Home Office), <http://library.npia.police.uk/docs/hopolicers/prs127.pdf>
- 36 Hall, W. y Degenhardt, L. (2011), 'Cannabis and the increased incidence and persistence of psychosis', *British Medical Journal*, **342**(10.1136/bmj.d719), <http://www.bmj.com/content/342/bmj.d719>
- 37 Stevens, A. (2011), *Drugs, crime and public health: The political economy of drug policy* (Abingdon: Routledge) ; Vuolo, M., 'National-level drug policy and young people's illicit drug use: A multilevel analysis of the European Union'. *Drug and Alcohol Dependence*, In press ; Degenhardt, L., et al. (2008), 'Toward a global view of alcohol, tobacco, cannabis, and cocaine use: Findings from the WHO World Mental Health Surveys', *PLoS Medicine*, **5**(7): e141, <http://www.plosmedicine.org/article/info:doi/10.1371/journal.pmed.0050141>
- 38 Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (2011), *Informe anual 2011: El problema de la drogodependencia en Europa* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea), <http://www.emcdda.europa.eu/publications/annual-report/2011>
- 39 Rosmarin, A. y Eastwood, N. (2012), *Una Revolución Silenciosa: políticas en práctica para la descriminalización de las drogas en todo el mundo* (Londres: Release), <http://release.org.uk/descriminalizacion-drogas>
- 40 Hughes, C. y Stevens, A. (2010), 'What can we learn from the Portuguese decriminalisation of illicit drugs?', *British Journal of Criminology*, **50**(6): 999-1022, <http://bjc.oxfordjournals.org/content/50/6/999.abstract> ; Hughes, C. y Ritter, A. (2008), *A summary of diversion programs for drug and drug-related offenders in Australia* (Sydney: National Drug and Alcohol Research Centre), [http://www.dpmp.unsw.edu.au/DPMPWeb.nsf/resources/Monograph+16.pdf/\\$file/DPMP+MONO+16.pdf](http://www.dpmp.unsw.edu.au/DPMPWeb.nsf/resources/Monograph+16.pdf/$file/DPMP+MONO+16.pdf)
- 41 Lemaitre, J. (2010), 'Consumer right to a 'personal dose' and the war on drugs: A study of liberalization of consumption policies in Bogota'. In *4th Annual Conference of the International Society for the Study of Drug Policy* (Santa Monica: ISSDP)
- 42 Cohen, S. (1985), *Visions of social control* (Cambridge: Polity Press)
- 43 Hughes, C. y Ritter, A. (2008), *A summary of diversion programs for drug and drug-related offenders in Australia* (Sydney: National Drug and Alcohol Research Centre), [http://www.dpmp.unsw.edu.au/DPMPWeb.nsf/resources/Monograph+16.pdf/\\$file/DPMP+MONO+16.pdf](http://www.dpmp.unsw.edu.au/DPMPWeb.nsf/resources/Monograph+16.pdf/$file/DPMP+MONO+16.pdf)
- 44 Van Laar, M. y Ooyen-Houben, M. (2009), *Evaluation of the Dutch national drug policy: Summary* (Trimbos-instituut, WODC: Utrecht/Den Haag), <http://english.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-drugsbeleid.aspx>
- 45 MacCoun, R.J. (2011), 'What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system?', *Addiction*, **106**(11): 1899-1910, <http://cantaxreg.com/wp-content/uploads/2011/09/MacCoun-Learning-from-the-Dutch-2011.pdf>
- 46 Curtis, R. y Wendel, T. (2007), "'You're always training the dog": Strategic interventions to reconfigure drug markets', *Journal of Drug Issues*, **37**: 867-892, <http://jod.sagepub.com/content/37/4/867.full.pdf>
- 47 Innes, M. (2004), 'Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action', *British Journal of Sociology*, **55**(3): 335-355, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-4446.2004.00023.x/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>
- 48 Kennedy, D.M. y Wong, S. L. (2009), *The High Point Drug Market Intervention Strategy* (Washington DC: Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice), <http://www.cops.usdoj.gov/Publications/e08097226-HighPoint.pdf>
- 49 Felbab-Brown, V. (2013), *Disuasión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia organizada: conceptos y prácticas*, Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas – Informe 2 (Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), <http://idpc.net/es/publications/2013/02/disuasion-dirigida-senalamiento-selectivo-trafico-de-drogas-y-crimen-organizado-conceptos-y-practicidades>

- 50 Corsaro, N., et al. (2012), 'The impact of drug market pulling levers policing on neighborhood violence', *Criminology & Public Policy*, **11**(2): 167-199, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-9133.2012.00798.x/abstract>
- 51 Braga, A.A., Hureau, D. y Winship, C. (2008), *Losing faith? Police, black churches, and the resurgence of youth violence in Boston* (Boston, MA: Harvard Kennedy School), http://scholar.harvard.edu/files/cwinship/files/losing_faith.pdf
- 52 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2012), *Guía sobre políticas de drogas, segunda edición* (Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), p. 124, <http://idpc.net/es/publications/2012/05/guia-sobre-politicas-de-drogas-segunda-edicion>
- 53 Braga, A.A. y Weisburd, D.L. (2012), 'The effects of focused deterrence strategies on crime: A systematic review and meta-analysis of the empirical evidence', *Journal of Research in Crime and Delinquency*, **49**(3): 323-358, <http://jrc.sagepub.com/content/early/2011/09/08/0022427811419368.full.pdf>
- 54 Mazerolle, L., Soole, D. y Rombouts, S. (2007), 'Drug law enforcement: A review of the evaluation literature', *Police Quarterly*, **10**(2): 115-153
- 55 UK Drug Policy Commission (2009), *Refocusing drug-related law enforcement to address harms* (London: UK Drug Policy Commission), <http://www.ukdpc.org.uk/publication/refocusing-drug-law-to-address-harms/>
- 56 Thames Valley Partnership y Evidence Led Solutions Limited (2009), *Implementing Integrated Drugs Market reduction Initiatives. A guide for practitioners* (Guildford: Government Office for the South East), <http://www.thamesvalleypartnership.org/wp-content/uploads/IDMRI-guide-for-practitioners-19th-May-2009.pdf>
- 57 Babor, T., et al (2010), *Drug policy and the public good* (Oxford: Oxford University Press)
- 58 Beck, H. (2011), *Drug enforcement in an age of austerity. Key findings from a survey of police forces in England* (London: UK Drug Policy Commission), <http://www.ukdpc.org.uk/publication/drug-enforcement-austerity/>

Apoyado por una subvención de
J Paul Getty Jnr Charitable Trust

J PAUL GETTY JNR
CHARITABLE TRUST

International Drug Policy Consortium
Fifth floor, 124-128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

Teléfono: +44 (0)20 7324 2975
Correo electrónico: contact@idpc.net
Página web: www.idpc.net/es

Copyright (C) 2013 International Drug Policy Consortium All rights reserved