

Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Graduação em Relações Internacionais

Ana Laura Verginassi Lobo

**A política internacional de drogas: mudanças nas políticas internacionais e na
ONU?**

DOURADOS - MS

Fevereiro de 2018

Ana Laura Verginassi Lobo

A política internacional de drogas: mudanças nas políticas internacionais e na ONU?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo da Silveira Campos.

DOURADOS – MS

Fevereiro de 2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

L799p Lobo, Ana Laura Verginassi

A política internacional de drogas: mudanças nas políticas internacionais e na ONU? / Ana Laura Verginassi Lobo -- Dourados: UFGD, 2018. 46f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Marcelo da Silveira Campos

TCC (Graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.

Inclui bibliografia

1. Guerra às drogas. 2. Política Internacional de Drogas. 3. UNGASS. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 07 de fevereiro de 2018, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais o (a) aluno (a) **Ana Laura Verginassi Lobo** tendo como título "Política Internacional de Drogas: mudanças nas políticas internacionais e na ONU?".


Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Marcelo da Silveira Campos (orientador/a), Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (examinador/a) e Dr. Bruno Boti Bernardi (examinador/a).

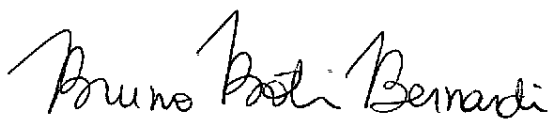
Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado (a) APROVADO.


Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:


Dr. Marcelo da Silveira Campos
Orientador/a


**Dr. Matheus de Carvalho
Hernandes**
Examinador/a


Dr. Bruno Boti Bernardi
Examinador/a

AGRADECIMENTOS

Pensei em deixar essa parte em branco por medo de esquecer de citar alguém que foi importante durante esse processo ou por não escrever algo incrível mas pensando por outro lado deixar de fazer esses agradecimentos seria deselegante da minha parte. Sendo assim, começo dizendo que se eu esqueci de mencionar algum nome peço desculpas porque nessas horas fica um pouco complicado, mas pode ter certeza que sempre vou guardar em meu coração aqueles que cruzaram meu caminho durante esses quatro anos e que de alguma forma contribuíram para o meu crescimento, amadurecimento e por momentos incríveis nessa jornada.

Começo agradecendo a minha família, aqueles que sempre me incentivaram e acreditaram em mim, mesmo quando escolhi um curso em que eles não faziam ideia do que era, mas mesmo assim nunca me impediram de ir atrás daquilo que sonho. Agradeço meu pai e minha mãe por cada palavra de incentivo, por me ajudar sempre que precisei, por nunca medirem esforços para que eu pudesse chegar até aqui. Peço desculpa se em algum momento falhei com vocês, mas eu estou aprendendo e sinto um orgulho gigantesco de poder ter vocês ao meu lado, só a gente sabe o que passamos e por isso eu sou muito grata, por ter guerreiros como vocês e poder chamar vocês de pai e mãe.

Agradeço também ao meu mais novo *roommate* aqui em Dourados, mas que há 18 anos esta do meu lado. Arthur, você é meu irmão, meu melhor amigo e pode ter certeza que sem você eu não ia ter forças para conseguir as coisas, para querer ser um ser humano melhor. Obrigada por me aguentar, principalmente agora que a gente está longe de casa, um cuidando do outro sempre.

A Alessandra Verginassi e Shirley Lobo por sempre me motivarem e por serem uma inspiração para mim, obrigada por todos os conselhos e palavras de sabedoria e conforto.

Para aqueles que tenho a honra de chamar de amigos, também sou grata por cada minuto ao lado de vocês.

A Carla Vreche, obrigada por cada conselho, por ter tanta paciência comigo, pela amizade que só veio para somar na minha vida.

A Gabriel Silva, um ser com um coração lindo, por sempre estar por perto, por sempre me ouvir seja em qualquer situação, só tenho a agradecer por todos os momentos que passamos desde que nos conhecemos.

Agradeço também ao João Riro, obrigada por sempre estar presente, por sempre ter uma palavra de conforto e pelos conselhos.

A Laryssa Fernanda por ter tornado essa reta final menos estressante e obrigada por toda paciência.

Ao Kevin Santos por ter me ajudado a não surtar durante esse processo, por sempre me alegrar e me fazer companhia diariamente.

A Mariana Menani por todos esses anos de amizade, por mesmo estando longe sempre me dar forças e me ajudar em todos momentos.

Stephany Fukuda, Juliana Ferreira, Luiz Gustavo Mantovani, Jessica Shirata e Bruna Weber. Minha família douradense, obrigada por todo aprendizado, pelos puxões de orelha e momentos incríveis com a companhia de vocês.

Aos professores com quem tive a oportunidade de aprender e conviver durante a graduação. Principalmente Matheus Hernandez, Tchella Maso, Bruno Boti, João Urt, Hermes Moreira, Mário Sá, Alfa Oumar e Márcio Scherma.

Aos demais com quem tive a felicidade de passar bons momentos aqui em Dourados, meus mais sinceros agradecimentos.

E, por fim, ao meu orientador, Marcelo Campos, agradeço pela paciência e pelo aprendizado durante esses meses.

RESUMO

A política Internacional de drogas: mudanças nas políticas internacionais e na ONU?

Nos últimos anos, o aumento do consumo e do comércio de drogas ilegais em todo o mundo influenciou a mudança de posicionamento de alguns países e organismos internacionais com relação à política internacional de drogas. A "guerra às drogas", implantada nos anos 1970, fracassou. Através dela, tornou-se perceptível os limites da repressão, criminalização e recursos voltados para combater a produção. Desse modo, o presente trabalho objetiva apresentar a agenda da ONU para o tema, analisando-a a partir das políticas menos repressivas adotadas por alguns países membros, identificando sua influência na construção dela. Ainda nesse sentido, através de revisão bibliográfica e análise de documentos, também explanará sobre as ações ineficazes de combate às drogas, a necessidade de revisão das leis, o surgimento de uma nova posição entre alguns países e o seu impacto causado no cenário internacional. A hipótese é a de que os países que modificaram a política de drogas, em relação ao paradigma proibicionista (Portugal, Canadá, Estados Unidos da América (EUA) e Uruguai) estão influenciando pautando as mudanças na agenda das Nações Unidas.

Palavras-chave: Guerra às drogas; Política Internacional de Drogas; UNGASS.

ABSTRACT

The international politics of drugs: changes in the international politics and in UN?

In recent years, the increase in illegal drug use worldwide has influenced the shift in the positioning of some countries and international organizations in relation to international drug policy. A "drug war", implemented in the 1970s, failed. Through it, the limits of repression, criminalization and resources aimed at combating production became apparent. In this way, still under development, the present research aims to present a UN agenda for the theme analyzing it from the less repressive policies adopted by some member countries, identifying their influence in the construction of the agenda. Still in the sense, through bibliographic review and document analysis, it also explains how ineffective actions to fight drugs, a need for revision of laws, the emergence of a new position among some countries and their impact caused in the international scenario. The hypothesis is that those countries which have changed the drug policy, in relations to the prohibitionist paradigm (Portugal, Canada, United States of America (EUA) and Uruguay), are basing the changes on the agenda of the United Nations.

Key-words: War on drugs; International Drug Policy; UNGASS.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CND	Comission on Narcotic Drugs
EUA	Estados Unidos da América
IBCCRIM	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
INBC	International Narcotics Board Control
PBPD	Plataforma Brasileira de Política de Drogas
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session
UNODC	Escritório Nações Unidas sobre Drogas e Crime
ONU	Organização das Nações Unidas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. A CONSTRUÇÃO DA IDEIA DO INIMIGO E A GUERRA ÀS DROGAS.....	13
2. POSICIONAMENTO DA ONU	20
3. MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE DROGAS E A ONU.....	32
3.1 A MUDANÇA A PARTIR DO OLHAR DA ONU.....	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS.....	43

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as mudanças ocorridas na política internacional de drogas, sobretudo a posição da Organização das Nações Unidas (ONU/UNGASS) no período de 1990 a 2016. Nesse sentido, objetiva apontar os países que modificaram sua política de drogas ao longo do período e como sua atuação, no que diz respeito à temática, influenciou no processo político de definição da política internacional para tal. A hipótese é a de que os países que modificaram a política de drogas, em relação ao paradigma proibicionista (Portugal, Canadá, Estados Unidos da América (EUA) e Uruguai), estão paulatinamente trazendo mudanças na agenda das Nações Unidas.

Com relação aos EUA, deve-se considerar que a política de drogas adotada pelo governo do presidente Richard Nixon, durante a década de 1970, era repressiva e proibicionista, o que acabou influenciando o posicionamento dos organismos internacionais e demais países. Porém, essa postura alterou-se, assim como verificado no caso de outros Estados, modificando sua posição em organizações internacionais e influenciando outros países em direção à adoção de um viés menos punitivo, baseado nos direitos humanos. Tal fato, deste modo, pode ser considerado um avanço sobre a política de drogas.

No campo de estudo que cabe às Relações Internacionais, de acordo com Luiza Lopes da Silva, foi “somente a partir do século XVII a questão dos entorpecentes entrou na esfera das relações internacionais” (SILVA, 2013, p. 64), devido, sobretudo, ao aumento do comércio do ópio nos países europeus. Ainda sobre as alterações que sofreu o trato da matéria, segundo Campos (2014), a agenda da política internacional de drogas tem se modificado. Assim, por exemplo, a reunião de 2015 da ONU, realizada em Viena, e, em seguida, a reunião de 2016 da UNGASS, mostram-nos como a política desse órgão internacional modificou-se em relação à tríade de Convenções anteriores (Convenção Única sobre Narcóticos de 1961; Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971; Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas de 1988¹) que sedimentam o paradigma.

¹Convenção Única sobre Narcóticos de 1961. Disponível em: < http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf>; Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971. Disponível em: < http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf>; Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas de 1988. Disponível em: < http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf>.

Entretanto, cabe-se mencionar que, apesar da criação dos instrumentos internacionais a partir da década de 1990, o consumo dessas substâncias seguiu sem nenhuma punição por muito tempo. Silva (2013), por exemplo, relata que as drogas foram vendidas ao longo do século XIX sem “nenhuma restrição governamental” (SILVA, 2013, p.68). De acordo com o mesmo autor, até mesmo “nos EUA, qualquer forma de licenciamento conducente a monopólios era inclusive criticada como uma violação dos ideais democráticos” (SILVA, 2013, p.68).

O que se viu ao longo dos anos, entretanto, foi o desenvolvimento de uma série de mecanismos proibicionistas e de uma política punitivista com relação às drogas por diversos países. Fato esse que, de acordo com o *Relatório² Mundial sobre Drogas*, divulgado em 2016, pela Comissão Global de Política de Drogas³, a abordagem punitiva da política proibicionista de drogas deve ser considerada um fracasso, tendo em vista os prejuízos que causa. Por exemplo, alguns problemas desta abordagem proibicionista estão relacionados ao direito à privacidade.

Diante desse cenário, entretanto, algumas transformações estão acontecendo. Alguns países passaram por mudanças políticas e de posicionamento com relação à temática que devem ser consideradas importantes. Além disso, tanto essa alteração, como a da própria ONU, no que diz respeito à forma que passa a ser encarada à questão do combate às drogas, muito mais vista do ponto de vista dos direitos humanos, caracterizam um novo ambiente. Apesar disso, deve-se mencionar que essa transformação da matéria traz importantes consequências, visto que essa abordagem, que parte da saúde pública, leva em consideração o desenvolvimento e possibilidade de fornecimento de medicamentos e tratamentos específicos a cada tipo de usuário. Além de, significativamente, gerar impactos no setor da segurança.

Portanto, essas transformações impõem a necessidade de uma mudança mais ampla na política proibicionista, a qual caracteriza o desenvolvimento histórico e político do tratamento do tema às drogas, assim como ainda marca, na atualidade, o trato da maioria dos Estados com relação à matéria na atualidade.

² Relatório Mundial sobre Drogas 2016. Disponível em: <http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf>

³ Comissão Global de Política de Drogas, criada em 2011 por um grupo de figuras públicas da América e da Europa. Tem como objetivo debater a política de drogas pautadas em estudos científicos, segurança, saúde e direitos humanos. Disponível em: <<http://www.globalcommissionondrugs.org/about-usmission-and-history/>>.

A ONU, por exemplo, no Relatório Mundial sobre Drogas (2016), diz que “[...] algo que busque alternativas para que ocorra uma descriminalização e, assim medidas que não violem os direitos humanos”⁴ (ONU, 2016, p.5). Ainda nesse sentido, o documento continua afirmando que deve-se “[...] transformar a aplicação dos recursos investidos no combate à rede de crime organizado, melhorar a distribuição de medicamentos e melhorias no tratamento relacionado ao uso de drogas ilícitas” (ONU, 2016, p.5).

Além do debate sobre a necessidade de uma mudança na política internacional, como mencionado acima, deve-se considerar também a influência exercida por alguns Estados para nesse cenário. Ou seja, deve ser considerada a mudança ocorrida na política de drogas de alguns países que, a partir de então, passaram a compor o debate a respeito de importantes alterações na composição da agenda no nível internacional.

Países como EUA, Uruguai, Canadá e Portugal possuem relevância no sistema internacional e na ONU. Assim, ao mudarem o seu posicionamento sobre determinado tema, dando atenção especial, como é o caso da política de drogas, acabam gerando um interesse dos demais componentes do sistema internacional. Desse modo, considera-se que, nesse cenário, a posição dos países acerca de normas e regimes internacionais nas relações internacionais é de extrema importância para a cooperação internacional. Em suma, deve ser considerada a capacidade desses atores de influenciar a composição e forma assumida pela agenda, visto o poder que exercem dentro do sistema ONU e das articulações de que se servem.

A ONU como entidade que visa a cooperação internacional, muda seu posicionamento diante do debate sobre as drogas partindo do ponto em que os países de grande influência começam a mudar sua posição, no caso dos EUA essa mudança ocorreu em 2012. Essa transformação na pauta se dá por que no cenário internacional os debates são acarretados por causa dos jogos políticos e imposição de poder.

No que diz respeito ao formato assumido pela política de drogas, deve-se considerar que quando ela é mais branda há vários efeitos positivos, dentre os quais se podem destacar a redução das violações de direitos humanos, visto que pode

⁴Special session of the General Assembly on the world drug problem to be held in 2016 (modalities resolution). Disponível em: < http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/181>

contribuir no avanço para o aumento do índice de descriminalização, como no caso de Portugal no ano de 2000 com a execução da Lei nº 30 que teve os índices de avanço nos relatórios referente aos direitos humanos. No cenário internacional, também apresenta os mesmos efeitos, visto que o tema, quando passa por alteração no nível doméstico de vários países, passa constituir a pauta e assunto discutido constantemente entre eles do sistema internacional.

Entretanto, por enquanto, não é possível afirmar que a ONU irá mudar sua posição com base no ponto de vista de alguns Estados. O que se pode afirmar é que a organização enxerga a necessidade de rever as ações ineficazes de combate às drogas, de uma revisão das normas e por fim, apresentar o impacto da posição dos países no cenário internacional e conseqüentemente em sua agenda. Assim, o objetivo deste trabalho não é somente realizar o mapeamento dos países que estão modificando sua perspectiva quanto à política de drogas, mas sim a influência dessas mudanças no ponto de vista da ONU e o impacto no sistema internacional.

Para responder à pergunta de pesquisa e para atingir os objetivos propostos por esse trabalho, partiu-se de fontes diversas, a partir das quais objetivou-se obter o maior número de informações. Desse modo, foi realizada tanto a análise de documentos, sendo eles da ONU e de outros organismos, revisão de Resoluções, também da ONU, e revisão bibliográfica sobre a temática.

Assim, o trabalho está dividido três partes. Na primeira delas, foi realizada uma análise histórica, apresentando o processo histórico do surgimento das drogas, a relação entre consumo e comércio, a visão dos imigrantes como inimigo do Estado na batalha contra as drogas. A segunda mostra o posicionamento da ONU diante a atual política de drogas, como a política ainda está pautada nas recomendações feitas com base na tríade de convenções da ONU e uma análise dos dados com base nos relatórios divulgados anualmente.

Na terceira traz à luz a hipótese sobre a mudança nas políticas de drogas a partir dos anos 2000, a transição do objeto principal da segurança estadunidense passando de uma política externa que antes era voltada para a Guerra às Drogas para uma política externa com olhar no terrorismo e assim denominada Guerra ao Terror, o surgimento de políticas alternativas como um novo jeito de tratar a lei de drogas vigente. E por fim, as considerações finais acerca do que foi desenvolvido na pesquisa.

CAPÍTULO 1: ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE O COMBATE ÀS DROGAS.

Será feito neste capítulo uma análise sobre a questão dos imigrantes serem considerados responsáveis por promoverem o consumo de drogas em alguns países, em especial nos EUA, e assim acabarem sendo vistos como inimigos do Estado. Também será feito uma análise histórica do processo de implantação da política de drogas no território estadunidense pois dentre todos os países este é o principal influenciador porque ele é um país potência e que se impõe de forma direta e enfática nos debates da ONU. E que no primeiro momento era proibicionista, adotada como medida de segurança nacional, principalmente durante o governo do presidente estadunidense Richard Nixon, na década de 1970, com a política de tolerância zero referente às drogas no que acabou denominando “Guerra às Drogas”.

O uso de substâncias psicoativas não é algo “novo”, o consumo dessas substâncias começou por volta de 5.000 a.c (SILVA, 2013). Segundo Silva (2013), esse período ficou conhecido como “Era do Ópio⁵”, na qual essa substância era fácil de ser encontrada na natureza e não precisava de aditivos químicos, sendo assim, “o ópio terá sido provavelmente a primeira droga descoberta pela humanidade, o que se acredita ter ocorrido na Ásia Menor” (SILVA, 2013, p. 55).

Ao mesmo tempo que a “idade do ouro” do ópio, outras substâncias começaram a surgir, entre elas a *cannabis*. De acordo com Silva (2013), “a *cannabis* e o ópio começaram a ser utilizados como medicamentos e em rituais religiosos na Índia e no Egito há pelo menos quatro mil anos” (SILVA, 2013, p.55). Entretanto, não era apenas nessas regiões do mundo que substâncias psicoativas eram utilizadas. Na América do Sul, por exemplo, “na América pré-colombiana, astecas, maias e outras civilizações indígenas já utilizavam para fins religiosos, cerimoniais e medicinais, pelo menos desde o ano 1000 d.c” (SILVA, 2013, p. 56). Nesses lugares, o consumo dessas substâncias se dava por diversos motivos, entre eles “culturais, medicinais, psicológicas, ou mesmo para fins meramente recreativos” (TAFFARELLO, 2009, p.8). O autor também acredita que o uso sempre ocorreu, para ele em nenhum momento o consumo dessas substâncias deixou de acontecer desde que se tornou conhecido tal ação (TAFFARELLO, 2009, p.8).

⁵ Era do Ópio, assim denominada o período em que o consumo, cultivo e comércio dessa substância emergiu e ganhou grande notoriedade em todo o mundo.

Um fato interessante e que deve ser destacado é que, de acordo com Silva (2013), nos Estados Unidos, “a Guerra Civil (1861-1865) contribuiu igualmente para difundir a dependência de drogas nos EUA” (SILVA, 2013, p.62). A partir desse fato, juntamente com os já apresentados, torna-se evidente o uso histórico dessas substâncias. Apesar disso, no que diz respeito ao caso específico dos EUA, foi apenas, mas quando o governo estadunidense começou a perceber o aumento do consumo e o impacto que causava dentro de seu território, que começou uma batalha para erradicação deste hábito. Dessa forma, apesar de histórico, de acordo com Silva (2013), o problema das drogas disparou no final do século XIX.

Segundo Monica Herz (2002), duas ameaças tiveram relevância na agenda dos EUA no início do século XX, “destacam-se dentre esses o tráfico de drogas e a imigração ilegal que são objetos de políticas envolvendo o uso ou a ameaça do uso de violência” (HERZ, 2002, p. 87). Foi, portanto, a partir dessa época, que o governo estadunidense travou uma batalha contra o tráfico de substâncias ilegais. Os EUA

alegam que a comercialização dessas substâncias dentro do seu território tem origem com os imigrantes, “nos EUA, esse vínculo, de corte xenófobo e racista, aconteceu com a maconha, identificada com hispânicos, o ópio com chineses, a cocaína com negros, o álcool com irlandeses e italianos” (RODRIGUES, 2012, p.10). Alvarez, Fraga e Campos (2017) mostram que a percepção de que o consumo ou o comércio de drogas tenha tido origem com os imigrantes ou as minorias é histórica. De acordo com os autores, “os grupos já historicamente desfavorecidos, em termos de poder, acabaram sendo com frequência os mais afetados pelas políticas e leis de “combate às drogas”” (ALVAREZ; FRAGA; CAMPOS, 2017, p.3). Ainda

segundo esses autores, nos EUA, acusações também eram feitas “contra moradores de bairros de periferias nas grandes metrópoles” e voltam a citar os imigrantes como aqueles que acabam sendo culpabilizados pelo consumo e/ou comércio de drogas em alguns países, “mas também contra “minorias”, como os latinos e negros nos Estados Unidos, os chineses e latinos, no Canadá (Beauchesne, 2006), os africanos e árabes na Europa Ocidental, os negros e pardos no Brasil etc” (ALVAREZ; FRAGA; CAMPOS, 2017, p.3). De acordo com Herz (2002), ainda durante o ano de 1971, o presidente estadunidense teria declarado que a questão do tráfico de drogas apresenta-se e deveria ser enfrentada como uma ameaça à segurança nacional dos EUA.

Nesse cenário, a intensificação dos problemas exigiu, do governo dos EUA, a busca de soluções, “as “novas ameaças” que galvanizam energias em Washington são as migrações descontroladas e o tráfico de drogas” (HERZ, 2002, p.93). Para Rodrigues (2012), “na sombra produzida pela ilegalidade e criminalização, foi gerado o narcotráfico, negócio potente que expandiu e prosperou ao mesmo tempo em que se sofisticaram as leis domésticas e internacionais visando sua repressão” (RODRIGUES, 2012, p.14).

Em junho de 1971, o presidente estadunidense Richard Nixon (1969 – 1974) enviou uma mensagem⁶ ao Congresso relatando as dificuldades que o país estava passando em combater o uso e produção de substâncias ilegais, buscando ajuda e obter um posicionamento do Congresso para enfrentar esse problema. De acordo com a mensagem presidencial, menos mais ou menos 200 mortes foram registradas, por uso de narcóticos, somente na cidade de Nova Iorque, durante a década de 1960, número esse que havia aumentado para 1.000 casos.

A declaração do presidente Nixon não foi o primeiro decreto referente ao combate das drogas. Dessa forma, em 1912, durante a Convenção de Haia, ocorreu:

adoção do primeiro tratado internacional de controle de drogas, a Convenção Internacional do Ópio, assinada em Haia, em 23 de janeiro de 1912. A Convenção de 1912, como veio a ser conhecida, pode ser vista como a pedra fundamental do controle internacional de drogas (INCB, 2012, p. 1).

Embora não tenha contado com a participação de muitos países, segundo Luiza Lopes da Silva, a convenção teve participação ativa de poucas potências, fato esse que definiu “a era proibicionista na esfera de drogas e determinando o rumo que seria adotado nas décadas seguintes” (SILVA, 2013, p.9). Segundo Campos e Koerner, como consequência ao problema que só aumentava os índices de mortes e prisões, surgiram as “medidas de prevenção e repressão à criminalidade conhecido como ‘tolerância zero’” (CAMPOS; KOERNER, 2011, p.54).

A luta contra o tráfico de drogas continuou na década seguinte, de acordo com Herz (2002),

nos anos 80, o Governo Reagan expandiu os esforços de combate às drogas a partir da teoria de narcoguerrilha, elaborando-se uma associação entre os cartéis de drogas colombianos, as guerrilhas esquerdistas e Cuba (HERZ, 2002, p.93).

⁶ Richard Nixon, *Special Message to the Congress on Drug Abuse Prevention and Control*. (The White House, 1971). Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3048>>

Durante seu governo, o presidente Ronald Reagan (1981-1989) assinou um documento que “retomou e ampliou, portanto, a definição dada por Nixon, na década anterior, de que o narcotráfico era uma ameaça à segurança nacional dos EUA, acrescentando seu potencial como perigo à segurança nacional de cada país do hemisfério onde houvesse atividade narcotraficante” (RODRIGUES, 2012, p.18). Sendo assim, de acordo com Rodrigues (2012), a partir de então, o narcotráfico não foi mais tratado como somente uma questão de problema de segurança nacional dos EUA, passando a ser “classificado como uma questão de segurança nacional de cada país que contasse com tráfico ilícito em seu território” (RODRIGUES, 2012, p. 18).

O posicionamento dos EUA no cenário internacional gerou impacto nos outros países, para Campos e Koerner (2011)

[...] a conversão da “guerra ao terror” em eixo programático e estruturante das relações bilaterais dos EUA para com os outros países trouxeram modificações no plano da formulação e implementação das políticas de segurança em diversos países. (CAMPOS; KOERNER, 2011, p.52)

Assim, desde então, os EUA passaram a agir em vários países da América Latina no combate às drogas. Nesse sentido, de acordo com Monica Herz (2002), o governo estadunidense aumentou o financiamento às operações antidrogas com a aprovação do “Western Hemisphere Drug Elimination Act”⁷ pelo Congresso norte-americano, em 1998. Dessa forma, de acordo com esses autores, o governo desse país passou a orientar tanto sua agenda de política externa quanto a de segurança.

Ainda sobre isso, segundo Herz (2002),

observa-se que a política de segurança norte-americana na região está impregnada de tensões. A militarização do combate ao narcotráfico atinge o processo de construção de um paradigma democrático para a região ao longo da década de 1990 (HERZ, 2002, p.99).

Assim, o governo dos EUA passou a militarizar a questão em detrimento de outras considerações a respeito de seu tratamento. O que não estava à luz do governo estadunidense era que “[...] o combate às drogas na região andina não tem favorecido o desenvolvimento de uma cultura de proteção aos direitos humanos” (HERZ, 2002, p.99).

⁷ *Western Hemisphere Drug Elimination Act*, projeto de lei estadunidense que tem como objetivo de interditar o consumo e fornecimento de drogas nos países de trânsito. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/105th-congress/senate-bill/2522/text>>

Nesse cenário, durante o ano de 1994, ocorreu a Primeira Cúpula das Américas, em Miami, na qual, os países definiram o princípio da responsabilidade compartilhada, segundo o qual o narcotráfico devia ser considerado uma ameaça portados os países e, desta forma, ser um problema enfrentado de maneira coletiva. Destaca-se, entretanto, que a forma considerada pelos participantes foi a da lógica de guerra às drogas (RODRIGUES, 2012).

O histórico combate dos EUA ao tráfico ilegal de substâncias foi passando de administração para administração e, sendo assim, igualmente caracterizou a administração Bush (1989-1993). Nesse período, quando foi declarada a “guerra contra as drogas”, foi também estabelecida uma estratégia nacional de controle drogas (HERZ, 2002). De acordo com Herz (2002), o problema com as drogas e medidas para combatê-las não foi o único objetivo dos EUA, eles também estavam lidando com o problema de migração ilegal, “o tratamento da migração como uma questão de segurança faz parte do movimento de expansão do conceito de segurança por parte de políticas de Estado e de governo” (HERZ, 2002, p.93).

No que diz respeito à problemática da imigração para o governo dos EUA, os imigrantes podem tornar-se uma ameaça por desestabilizarem as relações bilaterais, se oporem ao regime do país que os recebe, violarem as normas da cultura local e determinado grau de homogeneidade de uma comunidade ou representarem um custo financeiro (HERZ, 2002, p.93).

Nesse sentido está à perspectiva apresentada por Rodrigues (2012), segundo a qual o proibicionismo é enxergado como uma “combinação entre moralismo e repressão seletiva a certos grupos sociais”, e que sua origem se deu com a finalidade de ser um mecanismo de “controle social que, na passagem do século XIX para o XX, investiram na segurança das sociedades pela articulação de políticas punitivas” (RODRIGUES, 2012, p.11).

Ainda segundo esse autor, o discurso de “guerra às drogas” “permitiu aos EUA considerarem-se “vítimas” de grupos ilegais provenientes de outros países” (RODRIGUES, 2012, p.17) e, assim, as medidas de segurança adotadas pelo governo poderiam ser justificadas como necessárias. Ainda no que diz respeito a isso, “a ojeriza ao uso de algumas drogas foi impulsionada e potencializada pelo vínculo anteriormente estabelecido entre algumas delas e determinados grupos de imigrantes e/ou minorias étnicas” (RODRIGUES, 2012, p.10).

Diante desse cenário, em alguns países da América Latina, a ação dos EUA no combate ao tráfico de drogas e a outros problemas existentes, como a chamada “guerra ao terror” começou a intensificar-se. Sobretudo durante o governo Bush, “essa ambiguidade das políticas de segurança é [foi] intensificada após os ataques de 11/09, quando a promoção da “guerra ao terror” viria a se combinar com a “guerra às drogas”” (CAMPOS; KOENER, 2011, p.59). Assim, de acordo com Campos e Koener (2011:15), foi logo no fim dos anos 1990 que as questões ligadas aos conflitos internos e ao tráfico de drogas passaram a ser considerados problemas e ameaça para a segurança regional, o que resultou no envio de militares à Colômbia.

Ainda segundo esses autores, foi após esse período que se deu início uma nova política de intervenção dos EUA em alguns países da América Latina, a qual visava à proteção da segurança pública. Nesse sentido, surgiu um processo que cria no continente um modelo de importação “europeu e americano de políticas (sociais e econômicas), bem como, no que diz respeito às reformas das instituições de justiça criminal” (CAMPOS; KOENER, 2011, p.63). Essa nova forma de ação foi denominada “Mano Dura”.

Tal modelo de política é marcada por privilegiar a segurança do Estado em detrimento da proteção das garantias e direitos civis e ainda, é fortemente calcada na repressão de um “inimigo interno” construído (frequentemente) sob a promoção ou proteção americana (CAMPOS E KOENER, 2011, p.63).

Mesmo adotando uma política de tolerância zero ao tráfico de drogas, imigração ilegal e antiterrorismo, os EUA fracassaram no combate as drogas, isso porque, de acordo com Rodrigues (2012) “a proibição, todavia, não alcançou seu objetivo declarado: a supressão de hábitos relacionados a algumas drogas e de todo um circuito econômico a elas coligado” (RODRIGUES, 2012, p.14). Sobre o assunto, Fiore (2012) afirma que:

[...] o mesmo século do proibicionismo foi o século do crescimento do consumo de drogas. Ainda que não se possa creditar o aumento do consumo de drogas ilegais à proibição, deve-se admitir que ela falhou em seus objetivos, seja de erradicá-lo, seja de contê-lo. (FIORE, 2012, p.14).

Como consequência desse processo, Rodrigues (2012, p.14) mostra que essas medidas, “acabou por impulsioná-lo às margens da lei”. Sendo assim, a problemática das drogas “que nos primeiros anos do século XX sequer existia como um “problema” social ou de saúde pública” (RODRIGUES, 2012, p.14), e que por

mais de vinte anos transformou-se em “ameaça às sociedades civilizadas” (RODRIGUES, p. 14, 2012).

Nesse cenário, o Brasil também tomou um posicionamento referente à política de drogas, o qual de certa forma se aproxima do pensamento estadunidense ao vincular o problema da pobreza ao do narcotráfico. Assim, “o vínculo entre narcotráfico e pobreza tem justificado seguidos programas de segurança pública que insistem na repressão e no proibicionismo como meios para lidar com a questão das drogas” (RODRIGUES, 2012, p.28).

Vale ressaltar que mesmo após todo esse período de combate às drogas, o aumento da segurança e de equipes especializadas para lidar com a problemática, o tráfico ilegal continua acontecendo no mundo todo. Segundo a perspectiva adotada por Rodrigues, “o narcotráfico foi construído desde o princípio como um problema nacional e internacional” (RODRIGUES, 2012, p.33). Nesse sentido, apesar dos EUA adotarem uma política de repressão, ele está na lista dos países com mais consumidores e produtores do mundo. De acordo com Rodrigues (2012), desde a década de 1970, esse país tem se destacado um dos maiores consumidores de maconha (*cannabis*), assim como um dos maiores produtores da droga⁸.

Assim, no cenário internacional, a questão de drogas ganhou visibilidade durante a década de 1970, porque os Estados Unidos fizeram questão de adicioná-la na agenda de segurança nacional. Ou seja, após ser adotada a ideia de que o problema deveria ser encarado internacionalmente, por parte do governo estadunidense, considerando-o a partir da lógica da guerra às drogas, uma perspectiva proibicionista e punitivista, “rapidamente essa tônica foi adotada em todo o planeta, levando, na década de 1980, à definição do tráfico de drogas como um tema de segurança global” (RODRIGUES, 2012, p.33).

Diante das considerações apresentadas, no que diz respeito aos aspectos gerais e históricos do avanço do tratamento da questão das drogas, sobretudo a partir do posicionamento dos EUA, enquanto país que influenciou significativamente o modo como o tema passou a ser tratado internacionalmente, a seguir se avançará sobre a perspectiva internacional. Assim, será realizado um estudo sobre o posicionamento dos países, de seus debates, e do posicionamento adotado pela ONU, assim como as possíveis mudanças que ocorreram em seus pontos de vista referente à política de drogas.

⁸ O autor considera Canadá e os EUA como os dois países mais consumidores e produtores.

CAPÍTULO 2: A POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS E A ONU

No cenário internacional, a discussão sobre a problemática das drogas se deu a partir da Conferência de Xangai, que ocorreu em 1909, a partir da qual resultou “um esboço de um sistema de cooperação internacional em assuntos de droga, que inspirou a primeira Convenção sobre Ópio de 1912” (BOITEUX *et al*, 2009, p.25). Outro resultado importante dessa Conferência, ainda de acordo Boiteux (2009), foi que ela também “inaugurou a prática de encontros diplomáticos para a discussão do tema do controle de drogas psicoativas” (BOITEUX *et al*, 2009, p.25) e, nesse sentido, deu base para a instauração do debate sobre o tema a nível internacional. Apesar disso, entretanto, a discussão sobre o controle de drogas apenas ganhou relevância após a assinatura, em 23 de janeiro de 1912, do primeiro tratado internacional de controle de drogas, realizado durante a Convenção Internacional de Ópio, de 1912, que ocorreu em Haia.

Desde a ocorrência dessa Convenção, alguns eventos aconteceram em termos de regulação do material. Permanent Central Narcotics Board, created by the 1925 International Opium Convention; and the Drug Supervisory Body, created by the 1931 Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs).

Boiteux *et al* (2009) cita a Primeira Convenção de Genebra, que ocorreu em 1931, a qual ficou “[...] destinada a limitar a fabricação e regulamentar a distribuição dos estupefacientes ou drogas narcóticas, que limitou a fabricação mundial de drogas para finalidades médicas e científicas” (BOITEUX *et al*, 2009, p. 26). Em sequência, durante o ano de 1936, deu-se a Segunda Convenção de Genebra, a qual foi “direcionada especificamente à supressão do tráfico ilícito de drogas perigosas” (BOITEUX *et al*, 2009, p.26). Porém, cabe-se destacar que as diretrizes da Segunda Convenção só passaram a valer em 1939 “na qual as partes se comprometeram a efetivar medidas para prevenir a impunidade de traficantes e a facilitar a extradição por crimes de tráfico” (BOITEUX *et al*, 2009, p.26).

Sobre a importância da Segunda Convenção, de acordo com Campos e Valente (2012),

[...] o modelo internacional de controle do uso e circulação de entorpecentes adveio da Convenção de Genebra de 1936, na qual se estabeleceu o desenho básico da política que ainda hoje subsiste: legislação restritiva da produção, do comércio e do consumo de entorpecentes, com a previsão de internação de usuários (CAMPOS; VALENTE, 2012, p.2).

Após a criação desses documentos e das discussões que os envolvia, em 1961, seria criado o *International Narcotics Board Control* (INBC)⁹ após a Convenção Única sobre Narcóticos, realizada durante esse ano. O INBC é um órgão de fiscalização do controle de drogas¹⁰, o qual anualmente libera relatórios sobre o monitoramento que realiza da execução das recomendações advindas das Convenções que realiza. De acordo com o relatório do International Narcotics Board Control (2011)¹¹, a Convenção de 1912, como veio a ser conhecida, pode ser vista como a parte fundamental do controle internacional de drogas. Luiza Lopes da Silva afirma que a Convenção “constituiu o primeiro passo para a construção do complexo arcabouço normativo internacional, fornecendo um modelo para legislações futuras” (SILVA, 2013, p.80). Após a Convenção, segundo Luciana Boiteux *et al*, “os países signatários concordaram com a imposição de um sistema de controle internacional sobre drogas ilícitas” (BOITEUX *et al*, 2009, p.25).

Enquanto internacionalmente eram criados documentos e organismos para a regulamentação da matéria, mundialmente a situação a respeito do uso e do comércio das drogas aumentava, abusos excessivos e falta de controle na produção e comércio eram os principais problemas dos Estados. Assim, de acordo com o Relatório do INBC de 2011, na época, “[...] na maioria dos países, o comércio de drogas não havia sido regulado e o abuso de substâncias era generalizado” (INBC, 2011, p.1). Portanto, a Convenção e a assinatura do tratado era uma possibilidade de mudança e repressão nesse cenário, “[...] a assinatura da Convenção de 1912 refletiu o reconhecimento naquela época da necessidade da cooperação internacional no controle de drogas” (INBC, 2011, p.1).

Além disso, a ratificação deste tratado, de acordo com Boiteux *et al* (2009), deixa estabelecida “a necessidade de cooperação internacional no controle dos narcóticos, restringindo-se o seu uso lúdico, sendo apenas permitido o uso médico-científico” (BOITEUX *et al*, 2009, p.25). Nesse sentido, e como consequência desta, a Convenção deu base à ideia de uma política proibicionista mundial.

Sobre isso, de acordo com Maurício Fiore (2012), o proibicionismo pode ser considerado uma “[...] forma simplificada de classificar o paradigma que rege a

⁹O International Narcotics Control Board (INCB) é um órgão de fiscalização, composto por 13 membros. Foi fundado em 1968 de acordo com a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961. Disponível em: <<https://www.incb.org/incb/en/about.html>>.

¹⁰ Disponível em: <<https://www.incb.org/incb/en/about.html>>.

¹¹ Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_drugs/INCB/INCB%202011/2011_INCB_ANNUAL_REPORT_portuguese_References_to_Brazil_PDF.pdf>

atuação dos Estados em relação a determinado conjunto de substância” (FIORE, 2012, p.9). Esse debate sobre uma política proibicionista continuou por muitos anos, passando de Convenção para Convenção. O autor também cita as diretrizes sobre como essa política foi sendo executada ao longo do tempo,

Sua realização se deu numa conjunção de fatores, que incluem a radicalização política do puritanismo norte-americano, o interesse da nascente indústria médico-farmacêutica pela monopolização da produção de drogas, os novos conflitos geopolíticos do século XX e o clamor das elites assustadas com a desordem urbana (FIORE, p. 9, 2012).

Assim, para Fiore (2012), a principal premissa proibicionista é “o consumo de drogas é uma prática prescindível e danosa, o que justifica sua proibição pelo Estado”. A partir dessa premissa, é dever do Estado “agir em duas frentes: impedir a produção e o comércio dessas substâncias e reprimir seus consumidores” (Fiore, 2012, p.12).

Com base no Relatório Mundial sobre Drogas de 2004,

The multilateral drug control system is a very valuable piece of political capital, agreed upon through an incremental process spanning a century. Its legal framework is provided by the three international drug conventions. Adherence to the conventions is almost universal, and most States Members of the United Nations have ratified them. (World Drug Report, 2004, p.7)¹²

As três convenções citadas são: a Convenção Única sobre Narcóticos, de 1961, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas de 1988. Para Fiore (2012), a importância destas convenções se deu, pois “diferente de muitas outras convenções, essas foram seguidas com incrível rigidez pela maior parte dos signatários” (FIORE, 2012, p.10). E para Campos e Valente (2012) “[...] a tríade de convenções entabuladas na ONU que sedimentam o paradigma proibicionista, repressivo e de intolerância à produção, ao comércio e ao consumo de entorpecentes” (CAMPOS; VALENTE, 2012, p.2).

De acordo com o documento originário da Convenção Única sobre Narcóticos de 1961, foi para Boiteux *et al* (2009), “o primeiro instrumento da ONU sobre o tema”

¹²“O sistema multilateral de controle de drogas é um pedaço de capital político muito valioso, acordado através de um processo incremental que abrange um século. Seu quadro legal é fornecido pelas três convenções internacionais de drogas. A adesão às convenções é quase universal e a maioria dos Estados Membros das Nações Unidas as ratificou”. Tradução da autora.

(BOITEUX *et al*, 2009, p.26). Com a participação de 73 países¹³, esse documento teve como objetivo combater o abuso de drogas. De acordo com Boiteux *et al* (2009), a partir desta convenção foi instituído

[...] um amplo sistema internacional de controle e atribuiu aos Estados-parte a responsabilidade pela incorporação das medidas ali previstas em suas legislações nacionais, além de ter reforçado o controle sobre a produção, distribuição e comércio de drogas nos países (BOITEUX *et al*, 2009, p.26).

Este combate e intervenção deveriam ser feito de maneira cooperativa entre os Estados e, como consta no Art. 4 da mencionada Convenção, “*to limit exclusively to medical and scientific purposes the production, manufacture, export, import, distribution of, trade in, use and possession of drugs*”¹⁴. Além disso, os países que participaram desta Convenção “se comprometeram à luta contra o “flagelo das drogas” e, para tanto, a punir quem as produzisse, vendesse ou consumisse” (FIORE, 2012, p.9).

De acordo com Fiore (2012), foi a Convenção Única sobre Entorpecentes que “implantou globalmente o paradigma proibicionista no seu formato atual” (FIORE, 2012, p.9). Sobre o cenário que envolveu a criação da Convenção, Campos diz que:

É nesse contexto que podemos observar o papel crescente que a função econômica do comércio ilegal de drogas foi adquirindo durante o século XX, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial. Isto ocorreu juntamente com o papel crescente da internacionalização da guerra às drogas e modelou as articulações internacionais entre os mercados da droga ilegal entre os diferentes países (CAMPOS, 2015, p.228).

Adicionado à Convenção de 1961, foi estabelecido um Protocolo em 1972, cujo objetivo seria intensificar os esforços no sentido de reduzir a produção, o tráfico e, por fim, o uso de narcóticos. De acordo Boiteux *et al* (2009), a partir desse documento ficou estabelecido outra diretriz que modifica o olhar das convenções anteriores, pois dessa vez ficou acordado “a necessidade de providenciar acesso a

¹³Afeganistão, Albânia, Alemanha, Argentina, Austrália, Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Bulgária, Camboja, Canadá, Chade, Chile, China, Congo, Coréia, Costa Rica, Checoslováquia, Daomé (atualmente Benim), Dinamarca, El Salvador, Estados Unidos da América Espanha, Filipinas, Finlândia, França, Gana, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda Hungria, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Israel, Itália, Iugoslávia Japão, Jordânia, Líbano, Libéria, Madagascar, Marrocos, México, Mônaco, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Senegal, Suécia, Suíça, Tailândia, Tunísia, Turquia, Ucrânia, União Soviética, República Árabe Unida, República Dominicana, Santa Sé (atualmente Vaticano), Uruguai, Venezuela,
¹⁴ “Limitar exclusivamente o propósito médico e científico da produção, manufatura, exportação, importação, distribuição de, comércio em, uso e posse de drogas” (Tradução da autora).

tratamento e reabilitação de drogados, em conjunto ou em substituição à pena de prisão nos casos criminais envolvendo adictos” (BOITEUX *et al*, 2009, p.28). Para ela, a criação deste Protocolo foi importante, pois, a partir dele, os Estados passaram a ser obrigados a atuarem de maneira menos repreensiva com os usuários de drogas.

Já a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, surge com um olhar diferente, mas ainda conservador, no que diz respeito ao uso de substâncias psicotrópicas, pois definiu o seu fim terapêutico, mesmo que reconhecendo a necessidade de estabelecer um meio de controle. No preâmbulo dessa Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas consta que, para uma melhor execução do que foi estabelecido na seção, que para alcançar o objetivo previsto é necessário uma convenção internacional.

Sobre o estabelecimento de documentos e meios internacionais de cooperação, cabe-se ressaltar a sua validade, visto que a problemática das drogas envolve a necessidade de uma atuação mais ampla, visto que “as ações de controle de drogas em um país ou região podem ter impacto em indivíduos, na sociedade como um todo, e em outros países e regiões” (INCB, 2012, p.3). Ainda de acordo com o documento desse órgão, de 2012, a cooperação é importante, pois mostra como o “multilateralismo pode ter sucesso na conquista de benefícios à humanidade, na prevenção do abuso de drogas, bem como dos danos causados pelo abuso, enquanto asseguram a disponibilidade adequada de drogas para propósitos médicos e científicos, incluindo o tratamento de dores e doenças mentais” (INCB, 2011, p.3).

Depois de 1971, em 1988 foi estabelecida a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas, a qual continua com a ideia de cooperação internacional para o combate e, além disso, recomenda que os Estados coloquem em prática o mais rápido possível as medidas que foram estabelecidas pela Convenção. Para Boiteux *et al* (2009), esse documento foi responsável por estabelecer “um plano de atividades em matéria de fiscalização do uso indevido de entorpecentes, para a futura definição das políticas de drogas dos âmbitos internos dos países” e, além disso, “constitui o marco da internacionalização da política repressiva norte-americana para o mundo, ou seu ponto de convergência no âmbito internacional” (BOITEUX *et al*, 2009, p.28). Carneiro (2009) diz que a partir desta Convenção que “a primeira legislação internacional específica sobre o

problema da produção, distribuição e consumo de drogas, definindo-o como um problema de natureza criminal” (CARNEIRO, 2009, p.5).

Luciana Boiteux *et al* (2009) diz que esta Convenção pode ser considerada um instrumento

Repressivo que pretende combater as organizações de traficantes, através da ampliação das hipóteses de extradição, cooperação internacional e do confisco de ativos financeiros dos traficantes, unificando e reforçando os instrumentos legais já existentes (BOITEUX *et al*, p.29, 2009).

A autora ainda cita que após as deliberações da Convenção, devido sua importância, ela pode ser considerada um “instrumento internacional quase exclusivamente voltado para a repressão, com o propósito confesso de aperfeiçoar os instrumentos repressivos existentes e introduzir novos, contemplando âmbitos até então fora do escopo das convenções” (BOITEUX *et al*, 2009, p.28).

Para Leandro Piquet Carneiro (2009), esta Convenção é declaradamente mais punitiva do que os documentos estabelecidos anteriormente. Ainda para o autor

Convenções, Resoluções e programas (como o United Office for Drugs and Crime) da ONU e da OEA na Região indicam que houve uma evolução no sentido da adoção de políticas crescentemente punitivas com relação às drogas e seus correlatos mais diretos, como a lavagem de dinheiro e o tráfico de armas (CARNEIRO, 2009, p.6).

No que diz respeito ao Brasil, nesse contexto, Campos e Valente (2012) falam da política aprovada em 1991, pelo “Congresso Nacional a Convenção de Viena, que marca a internacionalização da política repressiva estadunidense” (CAMPOS; VALENTE, 1991, p.2). E essa aprovação desencadeou no documento da Convenção, ainda de acordo com os autores um mandado de criminalização para as condutas de posse, compra ou cultivo de entorpecentes para o uso pessoal (art. 3º, item 2)” (CAMPOS; VALENTE, 2012, p.2)

Assim como a Convenção de 1912, em que foi reconhecida “a importância de que as drogas estejam disponíveis para fins médicos e científicos” (INCB, 2012, p.2), as três Convenções (1961, 1971, 1988) posteriores também tiveram esse olhar, porém, não obteve sucesso em sua execução.

Though considerable progress has been made, the overarching objective of the drug control conventions - restricting the use of psychoactive substances under international control to medical and scientific use - has not yet been achieved (World Drug Report 2004, 2004, p.7).

Foi em junho de 1998 que aconteceu a Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNGASS – sigla em inglês) e que o objetivo desse encontro era discutir internacionalmente o problema das drogas. A UNGASS ocorreu conforme os Estados-membros convocam a ONU para que seja realizado um encontro. De acordo com a cartilha divulgada pela Plataforma Brasileira de Políticas de Drogas (2016, p.14), a UNGASS resulta no estabelecimento de “orientações gerais que servirão de guia para as próximas ações ao redor do mundo das agências da ONU sobre a temática”.

O que estava em pauta eram os resultados dos instrumentos estabelecidos desde a Convenção de 1912. Para Boiteux *et al*, “poucos resultados práticos foram alcançados, diante da manutenção da produção, tráfico e consumo de drogas ilícitas em todo o mundo, em que pesem todos os esforços de controle” (BOITEUX *et al*, 2009, p.34).

Em 2009 ocorreu a última *Commission on Narcotic Drugs* (CND), esta comissão foi criada através da resolução 9 do Conselho Econômico e Social em 1946 com o objetivo de fiscalizar a execução dos tratados internacionais do controle de drogas¹⁵. Seu posicionamento foi “se um mundo sem drogas parece pouco factível num futuro próximo, continuar a guerra é o que garante que o consumo não atinja níveis catastróficos” (FIORE, 2012, p.15). O autor também traz a ideia de que “defender um modelo alternativo ao proibicionismo não é afastar o Estado do problema, mas rediscutir o seu papel para que ele atue com mais eficiência dentro de limites democráticos” (FIORE, 2012, p.18).

De acordo com Boiteux *et al* (2009), atualmente a política internacional de drogas esta pautada na ideia de que o “[...] controle sobre as drogas ilícitas das Nações Unidas está atualmente baseado na estrutura estabelecida nas Convenções de 1961, 1971 e 1988” (BOITEUX *et al*, 2009, p.32). Entretanto, várias são as discussões que se tem, no cenário internacional, a respeito do modelo que deve ser seguido. Assim, de acordo com o Boletim do IBCCRIM (2012), “em todo o mundo se discute qual o modelo adequado para uma política de drogas justa, humana e eficiente” (IBCCRIM, 2012, p.1¹⁶).

¹⁵ Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/index.html>>.

¹⁶ Boletim – Edição Especial Sobre Drogas. 2011. ANO 20 - EDIÇÃO ESPECIAL - OUTUBRO/2012 - ISSN 1676-3661. Análise da constitucionalidade sobre a incriminação do porte de drogas para consumo pessoal. Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim239A.pdf>>.

Sobre o assunto, Boiteux *et al* (2009) afirma que “a ausência de reconhecimento formal das políticas de redução de danos por parte dos órgãos internacionais de controle de drogas está inserida no contexto ideológico e geopolítico” e que pode estar relacionado “ao endurecimento da posição dos Estados Unidos, maiores financiadores da ONU, contra esse tipo de estratégia e, ainda, à força de outros países conservadores, como a China, a Rússia e o Japão” (BOITEUX *et al*, 2009, p.32).

Os índices referentes ao consumo e produção de drogas ao longo dos anos foram aumentando e a finalidade do uso foi mudando com o passar do tempo. O relatório do INBC de 2012 mostra que, aproximadamente 90% do consumo de substâncias psicoativas estava destinado a fins não médicos, número esse que corresponde à apenas aos EUA em anos antes da Convenção 1912. Como já foi dito anteriormente, a situação mundial, antes da realização da primeira Convenção, em 1912, era crítica. Naím (2006) diz que “o volume de apreensões de drogas em todo o mundo praticamente dobrou entre 1990 e 2002, sem qualquer evidência de queda no consumo” (NAÍM, 2006, p.19).

A partir dos relatórios que o Escritório Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC¹⁷) divulga anualmente é possível se ter uma base do andamento dos índices de consumo, controle, comércio de drogas e entre outros. Segundo Taffarello (2009) “o mercado ilegal das substâncias psicoativas ilícitas produz, a cada ano, uma receita estimada pela ONU em cerca de US\$ 400 bilhões”, o que de acordo com dado exposto pelo autor, é “aproximadamente a 8% de todo o comércio internacional realizado no planeta” (TAFFARELLO, 2009, p11).

O mesmo autor faz um levantamento de dados com base no *World Drug Report* da UNODC, segundo ele:

O relatório *World Drug Report 2007*, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), revelou que aproximadamente 200 milhões de pessoas (4,8% da população mundial entre 15 e 64 anos) consumiram drogas pelo menos uma vez no ano de 2006, e aproximadamente 110 milhões de pessoas (2,6% do mesmo contingente) o fizeram ao menos uma vez em cada mês do ano (TAFFARELLO, 2009, p.11).

O Relatório de 2010 do mesmo organismo traz uma informação importante sobre a relação das drogas e direitos humanos. De acordo com ele:

¹⁷ Existem outros órgão que também trabalham com a temática drogas. Entre eles, Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). Disponível em: < <http://pbpd.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Cartilha-UNGASS.pdf>>.

Above all, we must move human rights into the mainstream of drug control. Around the world, millions of people (including children) caught taking drugs are sent to jail, not to treatment. In some countries, what is supposed to be drug treatment amounts to cruel, inhuman or degrading punishment – the equivalent of torture. In several Member States, people are executed for drug-related offences. In others, drug traffickers are gunned down by extra-judicial hit squads. As human beings, we have a shared responsibility to ensure that this comes to an end. Just because people take drugs, or are behind bars, this doesn't abolish their right to be a person protected by the law – domestic and international (UNODC, 2010, 2010, p.5).¹⁸

Ainda de acordo com esse Relatório, os índices de consumo da *cannabis*, no ano de 2008¹⁹, levando em consideração as idades de 15 a 64 anos, apresentava em uma estimativa global em torno de 190 milhões de pessoas. Mas não é só a *cannabis* que tem os maiores índices, o mesmo relatório mostra que “[...] *the global illicit opiate and cocaine markets represent two of the biggest transnational drugs and crime threats of our time*”²⁰(UNODC, 2010, p.16). Dessa forma, os números de consumidores, no que diz respeito a essas drogas, correspondem a uma estimativa global, levando em consideração consumidores com 15-64 anos, de ópio, 21 milhões de pessoas e a cocaína com 19 milhões (aproximadamente). No ano de 2010, o relatório divulgado trouxe novos resultados que de modo geral acredita-se que o uso de drogas se manteve estável

O Relatório de 2012²¹ (2012) começa com a seguinte informação “*Globally, it is estimated that in 2010 between 153 million and 300 million people aged 15-64 (3.4-6.6 per cent of the world's population in that age group) had used an illicit substance at least once in the previous year*”²² (UNODC, 2012, p.7). Este Relatório também traz as estatísticas de consumo no ano de 2010, utilizando a população com 15–64 anos, os números para as substâncias *cannabis*, ópio e cocaína são

¹⁸“Acima de tudo, temos de avançar em direitos humanos o mainstream de controle de drogas. Em todo o mundo, milhões de pessoas (incluindo crianças) capturado tomar drogas são enviados para a prisão, não para o tratamento. Em alguns países, o que é suposto para ser o tratamento da droga eleva-se a penas cruéis, desumanas ou degradantes - o equivalente da tortura. Em vários Estados-Membros, as pessoas são executadas por crimes relacionados com drogas. Em outros, os traficantes são tiros por esquadrões hit extra-judiciais”. Tradução da autora.

¹⁹ Informação tirada do World Drug Report 2010. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf.

²⁰“O tráfico mundial de opiáceos e cocaína mercados representam duas das maiores ameaças para a droga e a criminalidade transnacional do nosso tempo”. Tradução da autora.

²¹ World Drug Report 2012. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf

²²“Globalmente, estima-se que, em 2010, entre 153 milhões e 300 milhões de pessoas entre os 15-64 anos (3.4-6 a 0,6 por cento da população mundial nesta faixa etária) tinha usado uma substância ilícita pelo menos uma vez no ano anterior”. Tradução da autora.

respectivamente: 224 mil, 21 mil e 19 mil aproximadamente.

Outras substâncias também mencionadas nesses documentos são as anfetaminas do tipo estimulante (ATS). No Relatório divulgado em 2014 a primeira informação sobre um panorama geral do consumo dessa substância e também das outras já mencionadas é

Globally, it is estimated that in 2012, some 243 million people (range: 162 million-324 million) corresponding to some 5.2 per cent (range: 3.5-7.0 per cent) of the world population aged 15-64 had used an illicit drug — mainly a substance belonging to the cannabis, opioid, cocaine or amphetamine-type stimulant (ATS) group — at least once in the previous year ²³(UNODC, 2014, p.1)

Seguindo o mesmo padrão dos Relatórios anteriores, os dados de consumidores, para o ano de 2012²⁴ são: *cannabis*, 177 milhões; ópio, 16 milhões; cocaína, 17 milhões e ATS, 34 milhões. Os números para usuários no ano de 2014 para as mesmas substâncias já faladas são, aproximadamente: *cannabis*, 183 milhões; ópio, 33 milhões; a cocaína teve aumento significativo, principalmente na América Latina, mas nas demais regiões mantiveram os números de consumidores estáveis; e os dados para as anfetaminas o Relatório diz que fica difícil dar uma informação precisa pelo fato de que algumas regiões não disponibilizaram os números, mas mesmo assim os dados são estáveis UNODC, 2014, p.1).

No que diz respeito ao posicionamento dentro da ONU, com relação à temática, segundo Campos e Valente (2012), “em 2009, na reunião da CND, foi elaborado o Plano de Ação da ONU²⁵ até 2019, que, entre outras diretrizes, prevê o desenvolvimento de estratégias de diminuição da criminalização do uso” (CAMPOS; VALENTE, 2009, p.2). Entretanto, foi apenas em 2016 que uma nova perspectiva surgiu. Em abril desse ano ocorreu uma Sessão Especial²⁶ na Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS). A Assembleia tinha como objetivo estabelecer novas recomendações sobre como os países deveriam agir diante da problemática das drogas.

²³“Globalmente, estima-se que, em 2012, cerca de 243 milhões de pessoas (162 milhões de euros milhões de euros-324) correspondente a cerca de 5,2 por cento (intervalo: 3,5-7,0 por cento) da população mundial com idade 15-64 tinham usado uma droga ilícita - principalmente uma substância pertencente à cannabis, opióides, cocaína ou anfetaminas estimulantes do tipo (ATS) grupo - pelo menos uma vez no ano anterior”. Tradução da autora.

²⁴ Para acessar o World Drug Report 2014. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf.

²⁵ Plano de Ação de 2009, estabelecido com a intenção de combater a problemática das drogas com base em um a estratégia balanceada e cooperação internacional. Disponível em: < <https://www.unodc.org/documents/ungass2016/V0984963-English.pdf>>.

²⁶ UNGASS 2016. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/prevention/youth-initiative/ungass.html>

O documento, elaborado após a Assembleia, e contou com membros de vários países e membros da sociedade civil. Nele fica evidente a tentativa de modificar a política internacional de drogas e torná-la menos proibicionista e punitiva. A resolução elaborada começa reafirmando o propósito dessa política e se houve algum avanço; que com base na tríade de convenções da ONU, o objetivo era controlar o consumo e comércio de drogas, tomar atitudes que visassem o bem-estar do indivíduo.

Uma recomendação que foi bastante citada no documento foi a cooperação internacional como meio para alcançar o resultado da política. Investir nesse tipo de relação entre os Estados foi considerada a chave para que dessa vez o objetivo fosse atingido com excelência.

De acordo com o documento:

We reaffirm the need to strengthen cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations entities, within their respective mandates, in their efforts to support Member States in the implementation of international drug control treaties in accordance with applicable human rights obligations and to promote protection of and respect for human rights and the dignity of all individuals in the context of drug programmes, strategies and policies (UNDOC, 2016, p.4).²⁷

Nesse sentido, aponta-se para o fato de que, através dos mecanismos internacionais e dentro da ONU, a tendência entre parece indicar que os Estados estão buscando novas medidas que não tenham punições severas e violentas, mas sim ações que não violem os direitos humanos, que sejam mais brandas e menos proibicionista. A partir dessa reunião também pode se dizer que mudanças positivas ocorreram no debate sobre a política internacional de drogas. A necessidade de mudança na política acontece porque, de acordo com Campos (2015):

Em nome da guerra contra a droga, nós assistimos a uma violação dos direitos da pessoa, a uma degradação do meio ambiente e ao encarceramento em massa de delinquentes, cujo único crime se resume frequentemente a simples posse de droga para uso pessoal (CAMPOS, 2015, p.229).

²⁷“Reafirmamos a necessidade de reforçar a cooperação entre o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime das Nações Unidas e outras entidades, dentro de seus respectivos mandatos, nos seus esforços para apoiar os Estados Membros na implementação dos tratados internacionais de controle de drogas, em conformidade com as obrigações em matéria de direitos humanos e promover a proteção e o respeito dos direitos humanos e a dignidade de todos os indivíduos no contexto de programas, estratégias e políticas”. Tradução da autora.

Assim, pode-se perceber que a política internacional de drogas passou por várias fases e etapas. Dessa forma, primeiramente e paralelamente às medidas adotadas internamente por cada Estado para lidar com a questão, foram desenvolvidos instrumentos legais e mecanismos de atuação sobre a temática, no nível internacional, os quais se caracterizaram por uma abordagem do tema que envolve mais elementos punitivista. Entretanto, alterações substanciais veem surgindo no cenário. Com base na proteção aos direitos humanos novos elementos são apontados para a construção da política internacional de drogas, tema esse que será tratado a seguir.

CAPÍTULO 3: MUDANÇAS NA POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS

Como apontado anteriormente, foi a partir, sobretudo, da segunda metade do século XX que começou a se estabelecer, internacionalmente, uma série de mecanismos legais e debates sobre a agenda das drogas. Assim, diversas Convenções e organismos, como o INCB, foram criados. Entretanto, a partir dos anos 2000, a política internacional de drogas começou a ter uma mudança significativa. Para Boiteux *et al*(2009), essa transformação teve seu início nos anos 1980, visto que o posicionamento de alguns países começou a mudar. Assim, ela diz que esses Estados “direcionaram-se para outro modelo de política de drogas, bastante diverso do atual, objetivando maior equilíbrio entre a repressão e prevenção” (BOITEUX *et al*, 2009, p.37). Mudança essa, que como já mencionado, só começou atingir seus objetivos na década de 2000.

De acordo com Taffarello (2009), essa transformação na política internacional de drogas teve novamente grande influência dos EUA. Tal fato apresenta-se como um dos motivos para a expansão de uma nova política de drogas e a busca por um novo “inimigo”. Para o autor,

[...] a facilidade com que os órgãos oficiais estadunidenses, notadamente o *Drug Enforcement Administration*(DEA) *tem persuadido os países europeus a adotar as suas táticas falhas, e imposto-as ao terceiro mundo* (TAFFARELLO p. 11, 2009).

Sobre as alterações na política internacional, Naím (2006) diz que “Os crimes globais estão transformando o sistema internacional, modificando suas regras, introduzindo novos atores e reconfigurando o poder na política e na economia mundiais” (NAÍM, 2006, p.11). Sendo assim, pode-se dizer que a política internacional de drogas começa seu processo de mudança, visto que os Estados Unidos da América deixam de estabelecer a política externa pautada somente na guerra às drogas e direciona para o combate a guerra ao terror, principalmente na América Latina.

Essas mudanças na agenda de segurança internacional dos EUA tiveram seu ponto de partida após o ocorrido em 2001, pois, os “atentados terroristas nos EUA deslocam o foco de atenções norte-americanas das drogas para o terrorismo” (SILVA, 2013, p.33). Para Campos e Koerner (2011), os atentados de 11 de setembro “proporcionaram um novo rearranjo na política de segurança internacional” (CAMPOS; KOENER, 2011, p.52).

No combate ao terrorismo, objeto central da nova política externa estadunidense, Javier Vadell e Jorge Lasmar (2015) afirmam que “as ações adotadas pelos Estados para combatê-los expôs profundas tensões, limitações e contradições (pré) existentes na sociedade internacional” (VADELL; LASMAR, 2015, p.3). E ainda sobre o objetivo da guerra ao terror, os mesmos autores ainda afirmam que “ações adotadas sob o rótulo da Guerra Contra o Terror deliberadamente tentaram redesenhar e reconstruir entendimentos compartilhados sobre a atual ordem internacional” (VADELL; LASMAR, 2015, p.3).

Os meios para alcançar os objetivos da “guerra ao terror”, entretanto, não mudaram muito do que já era feito na batalha contra as drogas. Assim, foi considerado que, para o combate ao terror, a melhor forma para alcançar a meta era “reintroduzir o uso da força como um de seus importantes elementos constitutivos” (VADELL; LASMAR, 2015, p.4).

Neste sentido, os mecanismos de combate ao terrorismo evidenciam de forma clara uma necessidade de adaptação do direito internacional aos novos desafios gerados pelo incremento e mutação da ação terrorista ao longo do tempo (COSTA; WUNDER, 2011, p.22).

Entretanto, de acordo com Silva (2013), sobre a mudança de direcionamento que se sucedeu na política dos EUA, o florescimento da “guerra ao terror” não se deu em detrimento completo da “guerra às drogas”, visto que, “nas agendas antidrogas e antiterrorismo, há elementos comuns” (SILVA, 2003, p.324). Para Campos e Koerner (2011), no que diz respeito aos EUA e sua influência sobre outros países, o “posicionamento do governo estadunidense resultou em alianças com líderes de diversos países em regimes ditatoriais e na intervenção direta sobre a vida política na América Latina” (CAMPOS; SILVA, 2011, p.8). Nesse contexto, a situação na América Latina apresentou-se com algumas complicações. Isto porque, nessa região, o problema, para Silva (2013) era ao fato do narcotráfico apresentar-se muito forte e como fonte de violência. Assim, “[...] o incremento da violência na América Latina, em grande parte associado ao narcotráfico, vem se transformando em um dos principais problemas para as populações e as instituições democráticas da região” (SILVA, 2013, p.245).

Assim, com base em um processo histórico de influência e atuação direta, muitas vezes, pelo governo estadunidense, a agenda política desse país, a respeito da política de drogas e do problema do narcotráfico, que se agravava na América

Latina, como apontado por Silva, “foi imposta à região, a partir dos anos oitenta, uma agenda “narcotizada” e, após 2001, outra “securitizada””. (SILVA, 2013, p.324). Entre os países que receberam/recebem essa influência, por exemplo, está o caso do Peru que alterou sua estratégia de atuação frente ao terrorismo e narcotráfico. De acordo com Silva (2013):

No Peru, o então Presidente Alejandro Toledo anunciou que seu governo poria em marcha uma “nova estratégia de luta contra o terrorismo” para recuperar a presença do Estado em zonas sensíveis do país, onde o terrorismo e o narcotráfico andavam “de mãos dadas”. (SILVA, 2013, p.325).

Sendo assim, no que diz respeito às medidas tomadas e acordos firmados, por exemplo, em 2002, EUA e Peru firmaram uma parceria sobre o controle de drogas. Assim, esses países estabeleceram um “convênio bilateral antidrogas [...] pelo qual os EUA condicionam toda a ajuda aos avanços na erradicação de coca” (SILVA, 2013, p.34). Portanto, a partir de então, considera-se que começam as transformações nas relações bilaterais dos EUA. Para Silva (2013), o governo desse país teria passado a considerar novas formas de atuação e “a ideia de que a ação multilateral concertada teria maiores probabilidades de induzir os países do hemisfério a implementarem suas políticas antidrogas do que o confronto” (SILVA, 2013, p.326). Ressalta-se que, deste modo, a ideia de que os EUA influenciam a política de drogas de outros países, recebe mais um respaldo.

Entretanto, além da mudança política, cabe-se destacar que houve outros movimentos que buscam reforçar a necessidade de políticas alternativas. De acordo com Alvarez, Fraga e Campos (2017), nesse sentido, a sociedade civil, exerceu um importante papel através de diferentes reivindicações, as quais objetivavam transformações na lei de drogas em diferentes países do mundo. De acordo com esses autores, os movimentos da sociedade civil

Questionam-se não somente a eficácia das políticas antidrogas, mas também a incoerência dos princípios que sustentam a proibição, tendo em vista a liberdade individual de uso de substâncias sem prejuízo de outros, o aumento da criminalidade decorrente do tráfico ilegal e o tratamento diferencial empregado em relação a diferentes substâncias aditivas (ALVAREZ; FRAGA; CAMPOS, 2017, p.3-4).

Sobre a questão da ineficácia da política de drogas, Taffarello (2009) afirma que “urgente se faz, portanto, o reconhecimento da derrota da guerra às drogas, e a consequente adoção de políticas jurídicas e sociais sensatas neste importante

campo de intervenção estatal” (TAFFARELLO, 2009, p.16). Para Naím (2006), a batalha para controlar o comércio e consumo das drogas foi “a maior mobilização de dinheiro, tecnologia e pessoal que a humanidade jamais fez para impedir que as drogas continuem a atravessar as fronteiras” (NAÍM, 2006, p.19).

Diante dessa situação, alguns países alteraram suas políticas de drogas e trouxeram uma nova perspectiva para o cenário internacional. No que diz respeito a medidas alternativas, Taffarello (2009) diz que:

Para o consumo, igualmente deve haver controles, conquanto jamais de natureza penal. Deve-se indubitavelmente restringir o consumo de drogas em locais públicos ou privados de acesso público, a exemplo da tendência atual das legislações sobre o tabaco (TAFFARELLO, 2009, p.16).

O Canadá, por exemplo, foi um dos primeiros países a mudar parcialmente sua lei de drogas. Segundo Campos (2015), o governo canadense tem uma “intensa política de redução de danos com forte influência do saber médico” (CAMPOS, 2015, p.219). Assim, dentro do seu território, as províncias “possuem políticas estatais baseadas no princípio de redução de danos (*harmreduction*) para usuários de drogas injetáveis” (CAMPOS, 2015, p.219). Outra mudança que ocorreu no país foi em relação à maconha (*cannabis*), pois, “cerca de 37.000 canadenses estavam licenciados para produzir sua própria *cannabis* para uso medicinal ou adquiri-la por meio de pequenos produtores, o que foi autorizado desde 2001” (CAMPOS, 2015, p.220).

De acordo com Campos, o Canadá possui uma lei de drogas menos punitiva e “liberal” já faz certo tempo, segundo o autor:

[...] a lei canadense de drogas de 1996 (*Controlled drugs and Substances Act*), que entrou em vigor em maio de 1997, não proíbe a posse ou o uso sistemático de drogas e substâncias controladas a serem prescritas para uso terapêutico que seriam de outra forma consideradas ilegais quando consumidas (CAMPOS, 2015, p.230).

Sendo assim, Campos (2015) afirma que “com a legalização da maconha medicinal no Canadá no ano de 2001. O Canadá tornou-se o primeiro país a permitir legalmente o uso medicinal da maconha” (CAMPOS, 2015, p.231). Entretanto, o autor também fala sobre a lei de drogas em outros países, como é o caso de Portugal.

Assim, de acordo com CAMPOS (2015), aquele país descriminalizou o uso de drogas após a instauração da Lei nº 30, em 2000. Após a criação dessa lei e das

novas medidas adotadas, “passados mais de 10 anos do início da referida experiência portuguesa, foram realizadas pesquisas e relatórios científicos internacionais demonstrando os avanços em termos de direitos humanos, da política estatal de Portugal” (DOMOSŁAWSKI, 2011; GREENWALD, 2009, apud CAMPOS, 2015, p.257).

No caso do Uruguai, Campos (2015) diz que “[...] o modelo uruguaio, aprovado em 2013, que dispõe a regulação do uso e do comércio pelo Estado da *cannabis* e citam legalização da maconha nos estados de Washington e Colorado desde 2013 nos EUA” (DOMOSŁAWSKI, 2011; GREENWALD, 2009, apud CAMPOS, 2015, p.258).

No Brasil, o cenário é outro e está distante da realidade dos países apresentados. De acordo com Campos e Valente (2012) “a Lei 11.343, [...] pretendia estabelecer tratamento jurídico diferenciado a usuários e traficantes de entorpecentes. Fracassou ao menos se considerados os objetivos declarados” (CAMPOS; VALENTE, 2012, p.2).

Reclama investimentos infundáveis em órgãos de repressão, e resulta em cada vez maiores índices de criminalização secundária, sem, todavia, lograr a queda no consumo ou no tráfico de drogas que almeja. E, ainda, impede a execução de políticas preventivas e redutoras de danos eficazes (TAFFARELLO, 2009, p.15).

Com base na PBPD 2016, o posicionamento brasileiro acerca da temática e sobre o que poderia esperar do governo brasileiro na última UNGASS é

Em ambas as ocasiões, o Brasil referendou os documentos produzidos, se alinhando à perspectiva proibicionista que previa um “mundo sem drogas”. Na UNGASS 2016, é possível que o Brasil assumira uma posição menos centrada na criminalização e mais pautada na proteção aos direitos humanos, especialmente no direito à saúde e particularmente em relação aos usuários (PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICA DE DROGAS, 2016, p. 14).

Portanto, conclui-se, com base na afirmação de Campos e Valente (p. 2, 2012) “a criminalização não impediu o aumento do consumo de drogas”. Dessa forma, o que fica de ressalva é que estabelecer políticas violentas, punitivas não são sinônimos de eficiência, pessoas estão sendo encarceradas ou morrendo, muitas vezes pelo fato de que há uma falha nessa política, a necessidade de mudança é urgente, parar com investimentos voltados somente em prisões ou em recursos voltados para violência e começar a pensar em investir em mecanismos de saúde que possa ajudar os usuários a enfrentar essa situação.

3.1 A MUDANÇA A PARTIR DO OLHAR DA ONU

A Convenção Única sobre Entorpecentes ocorreu em 30 de março de 1961 e emendada por um protocolo em 1972. Teve a participação de 73 países e nela o posicionamento dos membros frente à problemática foi reconhecer “that the medical use of narcotic drugs continues to be indispensable for the relief of pain and suffering and that adequate provision must be made to ensure the availability of narcotic drugs for such purposes²⁸” (Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, p. 1).

Outra recomendação com base no documento²⁹ da Convenção é:

Considering that effective measures against abuse of narcotic drugs require co-ordinated and universal action, Understanding that such universal action calls for international co-operation guided by the same principles and aimed at common objectives (Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, p. 1).³⁰

Dessa forma, o que podemos observar é que as recomendações têm como prioridade: estabelecer medidas pautadas no bem-estar e saúde dos indivíduos, agir em cooperação para que a fiscalização e o combate ao tráfico sejam eficazes. Outra medida estabelecida é em relação as drogas com fins médicos-científicos e a necessidade de utiliza-las nesses casos, mas limitando a posse e o uso dessas substâncias.

De acordo com o documento³¹ resultante da Convenção de 1971, que teve a participação de 71 países, é observado o posicionamento da organização quando é dito logo no início do arquivo que

The Parties, Being concerned with the health and welfare of mankind, Noting with concern the public health and social problems resulting from the abuse of certain psychotropic substances, Determined to prevent and combat abuse of such substances and the illicit traffic to which it gives rise, Considering that rigorous measures are necessary to restrict the use of such substances to legitimate purposes, Recognizing that the use of psychotropic substances for medical and scientific purposes is indispensable and that their availability for such purposes should not be unduly restricted, Believing that effective measures against abuse of such substances require co-ordination

²⁸“Que o uso médico de estupefacientes continua a ser indispensável para o alívio da dor e do sofrimento e que devem ser tomadas providências adequadas para garantir a disponibilidade de drogas narcóticas para tais fins”. Tradução da autora.

²⁹ Disponível em <http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf>.

³⁰“Considerando que medidas eficazes contra o abuso de estupefacientes requerem ação coordenada e universal, entendendo que tal ação universal exige cooperação internacional guiada pelos mesmos princípios e visando objetivos comuns”. Tradução da autora.

³¹ Disponível em <http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf>.

and universal action, Acknowledging the competence of the United Nations in the field of control of psychotropic substances and desirous that the international organs concerned should be within the framework of that Organization, Recognizing that an international convention is necessary to achieve these purposes. (CONVENTION ON PSYCHOTROPIC SUBSTANCES, 1971, p. 1)³².

Sendo assim, observa-se que as recomendações para controlar o uso de substâncias psicotrópicas continuam sendo as mesmas do que foi adotado na Convenção anterior: adotar a cooperação internacional como mecanismo para alcançar esse controle; algumas substâncias podem ser utilizadas para fins médico-científicos e o que torna essa recomendação com o ponto de vista proibicionista é quando mostra que ainda assim medidas rigorosas devem ser tomadas.

A Convenção seguinte é a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988. As recomendações iniciais são voltadas para o aumento da produção e o comércio ilegal das drogas. Os membros mostraram preocupação acerca da situação:

Deeply concerned by the magnitude of and rising trend in the illicit production of, demand for and traffic in narcotic drugs and psychotropic substances, which pose a serious threat to the health and welfare of human beings and adversely affect the economic, cultural and political foundations of society (UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST ILLICIT TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES , 1988, p. 1)³³

Em 1998 foi realizada a XX UNGASS, a partir dessa reunião, o objetivo foi “[...] creates a balanced approach which, for the first time, addresses the responsibility of nations where consumption is a problem as well as that of nations where production is a problem”(UNGASS, 1998, p.1)³⁴. E também foi acordado que os países teriam que mostrar mudanças significativas até 2008.

³²“As partes, preocupadas com a saúde física e moral da humanidade, observando com preocupação os problemas de saúde e sociais causados pelo mau uso de certas substâncias psicotrópicas, determinados a prevenir e combater o uso indevido de tais substâncias e o tráfico ilícito a que dão origem, considerando que é necessário tomar medidas rigorosas para restringir o uso de tais substâncias para fins legais, reconhecendo que o uso de substâncias psicotrópicas para fins médicos e científicos é indispensável e que a sua disponibilidade para tais fins não deve ser indevidamente restringida, acreditando que, para serem eficazes, as medidas contra o abuso de tais substâncias exigem uma ação concertada e universal, reconhecendo a competência das Nações Unidas no controle de substâncias psicotrópicas e que desejam que os organismos internacionais envolvidos permaneçam dentro da Organização, reconhecendo que um acordo internacional é necessário para tais fins”. Tradução da autora.

³³ Disponível em: < https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf>.

³⁴ Disponível em: < http://www.unodc.org/pdf/report_1999-01-01_1.pdf>.

O documento também traz a abordagem de estratégias internacionais para combater o consumo e produção de substâncias ilícitas e uma afirmação importante é

Recognize that action against the world drug problem is a common and shared responsibility requiring an integrated and balanced approach in full conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and international law, and particularly with full respect for the sovereignty and territorial integrity of States, non-intervention in the internal affairs of States and all human rights and fundamental freedoms. Convinced that the world drug problem must be addressed in a multilateral setting, we call upon States which have not already done so to become party to and implement fully the three international drug control conventions. Also, we renew our commitment to adopting and reinforcing comprehensive national legislation and strategies to give effect to the provisions of those conventions, ensuring through periodic reviews that the strategies are effective (UNGASS, 1998, p.3)³⁵

Alguns anos depois foi realizada uma nova UNGASS, em abril de 2016 o objetivo dessa reunião foi “rever o progresso na implementação da Declaração política e do Plano de Ação sobre Cooperação Internacional” (Resolution adopted by the General Assembly– A/RES/S-30/1, 2016, p. 1). Essa UNGASS também continuou utilizando a cooperação internacional como mecanismo para controlar as drogas.

QUADRO 1-

Convenção Única sobre Entorpecentes	1961	Ênfase em medidas contra o abuso de drogas (1)	Sem mudança considerável
Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas	1971	Ênfase em medidas contra o abuso de substâncias psicotrópicas (2)	Sem mudança considerável
Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas	1988	Ênfase em erradicar o cultivo das substâncias ilícitas (3)	Mudança considerável
UNGASS	1998	Ênfase na redução da demanda de substâncias ilegais.	Mudança considerável
UNGASS	2016	Ênfase em rever a atual política internacional de drogas	Mudança considerável

³⁵Reconhece que a ação contra o problema mundial da droga é uma responsabilidade comum e compartilhada, exigindo uma abordagem integrada e equilibrada, em plena conformidade com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional e, em particular, com pleno respeito pela soberania e integridade territorial dos Estados, a não intervenção nos assuntos internos dos Estados e todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Convencido de que o problema mundial da droga deve ser abordado em um contexto multilateral, pedimos aos Estados que ainda não o tenham feito para se tornarem partes e implementarem plenamente as três convenções internacionais de controle de drogas. Além disso, renovamos nosso compromisso de adotar e reforçar a abrangência legislação e estratégias nacionais para dar cumprimento às disposições dessas convenções, assegurando através de avaliações periódicas que as estratégias são efetivas”. Tradução da autora.

1 - Ênfase em medidas contra o abuso de substâncias, sendo elas cannabis, cocaína e ópio, a partir das recomendações de formar pessoas capacitadas para o tratamento, reabilitação dos usuários (Convenção Única sobre Entorpecentes, 1961, p. 19).

2 – Ênfase em medidas contra o abuso de substâncias psicotrópicas, principalmente as anfetaminas, a partir das recomendações de formar pessoas capacitadas para o tratamento, reabilitação dos usuários (Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, 1971, p. 12).

3 - Ênfase em erradicar o cultivo das substâncias ilícitas, principalmente as plantas que contenham substâncias narcóticas, entre elas, ópio, cocaína e cannabis, por meio de “[...] *adopt appropriate measures aimed at eliminating or reducing illicit demand for narcotic drugs and psychotropic substances, with a view to reducing human suffering and eliminating financial incentives for illicit traffic*”³⁶ (Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, 1988, p. 14)

Conclui-se assim que, com base nas resoluções apresentadas, a tríade de Convenções da ONU pauta suas recomendações em ações que tenham o objetivo de adotar medidas visando o bem-estar e a saúde dos indivíduos, utilizar a cooperação internacional para auxiliar no combate ao tráfico de droga. As duas primeiras Convenções têm o mesmo objetivo quanto a estabelecer medidas contra o abuso de drogas, já a terceira Convenção visa mais a erradicação do cultivo de substâncias ilícitas. A importância da UNGASS é estabelecer um debate internacional a partir de novas medidas para lidar com a problemática das drogas e também com o aumento do consumo de uma nova substância, a anfetamina. O que é interessante é que com o passar do tempo a organização utiliza mais a palavra controlar do que combater, passando assim, uma ideia de buscar alternativas visando algo menos punitivista e violento.

Já a Comissão Global apresenta novas alternativas bem diferentes do que é abordada nas Convenções da ONU. Segundo o relatório³⁷ da Comissão, a guerra contra as drogas foi um fracasso, pois após inúmeros investimentos feitos para assegurar o fim no comércio e na produção de substâncias psicotrópicas, os índices

³⁶ “[...] adotar medidas adequadas para eliminar ou reduzir a demanda ilícita de drogas e substâncias psicotrópicas, com o objetivo de reduzir o sofrimento humano e eliminar incentivos financeiros para o tráfico ilícito”. Tradução da autora

³⁷ Disponível em < http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_PT.pdf>.

de consumo só aumentaram. Este relatório traz algumas alternativas para lidar com a problemática.

A primeira recomendação da Comissão Global com base no relatório é “acabar com a política repressiva e ineficaz de criminalização, marginalização e estigmatização de pessoas que usam drogas sem, no entanto, causar danos a outras pessoas” (Relatório War on Drugs, 2011, p. 4). Outra recomendação importante é

Respeitar os direitos humanos das pessoas que usam drogas. Abolir práticas abusivas impostas a pretexto de tratamento – como a detenção forçada, trabalho forçado, e abuso físico ou psicológico – que infrinjam os direitos humanos ou que violem o direito das pessoas à autodeterminação. (Relatório War on Drugs, 2011, P. 5).

De acordo com os princípios da Comissão, as alternativas são estabelecer políticas “fundamentadas em evidências empíricas e científicas sólidas e confiáveis. O principal critério de sucesso deveria ser a redução de danos à saúde, à segurança e ao bem-estar dos indivíduos e da sociedade” (Relatório War on Drugs, 2011, p. 7).

A partir dessas e de outras recomendações/princípios, a importância desse relatório é levar ao debate internacional de drogas um novo ponto de vista, uma nova forma de abordar o tema. A composição da Comissão por personalidades importantes no cenário internacional torna o debate mais interessante. Nomes como César Gaviria, ex-presidente da Colômbia e Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente do Brasil e presidente da Comissão tornam a elaboração desse relatório algo essencial para fomentar o debate internacional e dar credibilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa forma, o objetivo deste trabalho era mostrar que desde o surgimento das primeiras substâncias psicoativas houve diversos posicionamentos sobre sua ilegalidade. Durante os primeiros indícios de consumo e comércio na Ásia com finalidade médica e posteriormente em outros países europeus e latino-americanos, as potências foram a favor desde que fosse utilizado para fins médicos. Com o passar do tempo o consumo passou a ser recreativo e a produção ficou fora do controle dos governos.

A saída que as potências encontraram foi estabelecer uma política proibicionista com tolerância zero. O governo que gerenciou essa política foi os EUA e assim conseguiu influenciar outros países a fazer o mesmo. Mas não foram somente outros países que o governo estadunidense conseguiu influenciar com sua política de Guerra às Drogas, a ONU também adotou medidas de tolerância zero.

A ONU teve suas ações frente à problemática com base no Plano de Ação que foi estabelecido na tríade de convenções. A Convenção Única sobre Narcóticos de 1961, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas de 1988.

Conforme o tempo foi passando foi ficando evidente a ineficácia dessa política que tinha um olhar proibicionista e foi observada a necessidade de encontrar uma saída. A saída foi estabelecer recomendações aos países para que estes tomassem atitudes pautadas no bem-estar e saúde dos indivíduos e o mais importante, ter ações visando os direitos humanos.

Sendo assim, ao longo dessas páginas objetivou-se mostrar as mudanças que foram ocorrendo na política de drogas, como cada Convenção da ONU abordou o tema e as recomendações que foram estabelecidas. Foi observado mudanças no foco de cada Convenção, na primeira o foco era combater as drogas, seja o consumo ou o comércio; na segunda era encontrar mecanismos de controle para com as mesmas, já na terceira o foco era acabar com a plantação de drogas. Mudanças na terminologia utilizada ao passar dos anos, o surgimento de novas substâncias e por fim, buscar alternativas pautadas nos direitos humanos, estabelecer recomendações com um posicionamento diferente e que estimule cada vez mais o debate internacional acerca da política de drogas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, M.; FRAGA, P.; CAMPOS, M. Perspectivas atuais sobre políticas, produção, comércio e uso de drogas. **Tempo Social** (ONLINE), v. 29, p. 1-14, 2017.

BOITEUX, L. *et al.* **Tráfico de Drogas e Constituição**. 1. ed. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2009.

CAMPOS, M. Canadá e Viena: mudanças globais nas políticas de drogas?. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 11 - 11, 2014.

CAMPOS, M. S.; KORNER, A. Segurança e “guerra ao terror”: um balanço da literatura contemporânea sobre a América Latina após 11 de setembro. **Revista Mediações** (UEL), v. 16, p. 51-71, 2011.

CARNEIRO, L. P. **A Economia Política das Drogas na América Latina: magnitude, conceitos e políticas de controle**. Texto para Discussão Instituto Fernando Henrique Cardoso. 2009. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1472428>. Acesso em: 12 de novembro de 2017.

COSTA, Frederico Carlos de Sá; Wunder, Rodrigo. Guerra ao terror: aspectos ideológicos do contraterrorismo. **Aurora** (UNESP. Marília), v. 7, p. 20-33, 2011. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1242/1109>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2018.

FIORE, M. O lugar do estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. **Novos Estudos CEBRAP** (Impresso), v. 92, p. 9-21, 2012.

HERZ, M. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados** (USP. Impresso), São Paulo, v. 16, n.3, p. 85-104, 2002.

INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL BOARD. **Report 2011**. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_drugs/INCB/INCB%202011/2011_INCB_ANNUAL_REPORT_portuguese_References_to_Brazil_PDF.pdf>. Acesso em: 12 de agosto de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS – IBCCRIM. **Boletim – Edição Especial Sobre Drogas**. 2011. Disponível em:

<<http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim239A.pdf>>. Acesso em: 7 de novembro de 2017.

NAÍM, M. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Tradução Sérgio Lopes. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 2006.

PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICA DE DROGAS: Entendendo a política de drogas no cenário internacional. 2016. Disponível em: <<http://pbpd.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Cartilha-UNGASS.pdf>>.

SILVA, L. **A questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013. 407 p.

RODRIGUES, T. M. S.. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional** (PUCRJ. Impresso), v. 34, p. 09-41, 2012.

TAFFARELLO, R. **Drogas: falência do proibicionismo de política criminal**. Tese Mestrado em Direito – Faculdade De Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, pág. 153. 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-17112011-091652/pt-br.php>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2018.

THE WHITE HOUSE. **Richard Nixon, Special Message to the Congress on Drug Abuse Prevention and Control**. 1971. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3048>>. Acesso em: 20 de Agosto de 2017.

UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 19 April 2016 – A/RES/S-30/1**, 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/24/PDF/N1611024.pdf>. Acesso em: 4 de dezembro de 2017

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2004**. (United Nations Publication Sales No. E.04.XI.16 ISBN 92-1-148185-6 Volume 1). Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/volume_1.pdf>. Acesso em: 13 de setembro de 2017.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2010**. (United Nations Publication, Sales No. E.10.XI.13). New York, 2010. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2017.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2012**. (United Nations publication, Sales No. E.12.XI.1). New York, 2012. Disponível em: <<http://www.unodc.org/documents/data-and->

analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2017

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2014**. (United Nations publication, Sales No. E.14.XI.7). New York, 2014. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2017

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2016**. (United Nations publication, Sales No. E.16.XI.7). New York, 2016. Disponível em: <http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf>. Acesso em: 28 de julho de 2017.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2016 (United Nations publication, Sales No. E.16.XI.7). Disponível em: https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

VADELL, J.; LASMAR, J. M. . A longa Guerra Global Contra o Terror e seus efeitos na sociedade internacional: conceitos, contradições e estudos de caso. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), p. 3-7, 2015. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/40231/24551>>. Acesso em 17 de dezembro de 2017.