



Luiza Lopes da Silva é diplomata de carreira e mestre em História. Serviu nas Embaixadas do Brasil em Tel Aviv, Kuala Lumpur e Washington. O interesse pelo tema das drogas e suas implicações para a diplomacia brasileira surgiu ao ocupar, no Itamaraty, o cargo de Coordenadora-Adjunta de Combate a Ilícitos Transnacionais entre 2003 e 2006. Nesse período, participou de reuniões sobre o tema em diversos foros multilaterais e reuniões bilaterais, auxiliando na coordenação das posições do Itamaraty e dos demais órgãos brasileiros competentes. Foi Conselheira do Conselho Nacional Sobre Drogas (CONAD), Perita do Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM/OEA) e Representante do Itamaraty na elaboração das Políticas Nacionais sobre Inteligência e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

Foram-se os tempos em que a diplomacia podia reservar-se apenas para os temas nobres e glamorosos. Com a internacionalização de um número crescente de assuntos anteriormente restritos à esfera doméstica, as chancelarias têm sido chamadas a ampliar constantemente sua esfera de atuação. Este livro trata, justamente, de uma dessas instâncias – a passagem da temática das drogas para a agenda da política externa.

Mantendo uma ótica brasileira, o livro analisa a forma como o comércio de drogas se internacionalizou na Era Mercantilista, como levou ao primeiro caso de dependência coletiva de drogas na China Imperial, como surgiram a partir do século XIX as iniciativas pioneiras de tratamento da questão e se consolidou o rumo das políticas internacionais. Relata as evoluções dos padrões mundiais de consumo e a gênese do envolvimento dos países do continente americano com a produção de drogas. Na atualidade, mostra a progressiva radicalização das medidas de interdição, incluindo as “guerras às drogas” de Nixon e Reagan e a militarização das ações de combate no exterior.

Esse apanhado minucioso, fundamentado em documentos de base, faz uma análise crítica da atuação do Brasil e demais países latino-americanos ao longo do último século, mostrando as consequências negativas do alheamento mantido na fase de consolidação do sistema internacional. Mostra ainda a busca do tempo perdido empreendida a partir dos anos oitenta, quando se iniciou, pela primeira vez, um verdadeiro esforço de coordenação e cooperação regional.

À parte o interesse histórico da pesquisa, o livro busca enriquecer a compreensão da problemática com uma visão temporalmente abrangente, trazendo contribuições para a reflexão sobre a política brasileira acerca do tema.

A QUESTÃO DAS DROGAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Uma perspectiva brasileira

Luiza Lopes da Silva

Um século de esforços internacionais

O ano de 2009 marcou o aniversário de cem anos da Conferência Internacional sobre o Ópio em Xangai e dos esforços multilaterais destinados a controlar o comércio de drogas. Desde aquela primeira reunião, a questão sofreu diversas transformações, mas não foi solucionada. As tentativas de controle do comércio lícito e as leis e tratados proibicionistas não surtiram o efeito desejado, levando um comércio inicialmente lícito para a clandestinidade, estimulando seu envolvimento com o crime organizado e delitos conexos e acarretando seu espraiamento geográfico. Da distante Xangai, o problema foi-se aproximando cada vez mais da Europa, do continente americano e do Brasil. A pesquisa oferece, portanto, uma perspectiva histórica e crítica dos esforços da comunidade de nações para tratar a questão, usando como fio condutor a atuação do Brasil e da América Latina. Além de fornecer elementos para enriquecer as reflexões internas sobre o tema, traz um olhar para o futuro e propostas para a atuação brasileira nos foros internacionais.



FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

A QUESTÃO DAS
DROGAS NAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
Uma perspectiva brasileira

Luiza Lopes da Silva

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



A QUESTÃO DAS
DROGAS NAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

Uma perspectiva brasileira

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A Fundação Alexandre de Gusmão, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

Luiza Lopes da Silva

A QUESTÃO DAS
DROGAS NAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

Uma perspectiva brasileira



Brasília, 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2013

S586q

Silva, Luiza Lopes da.

A questão das drogas nas relações internacionais : uma perspectiva
brasileira / Luiza Lopes da Silva - Brasília: FUNAG, 2013.
407 p.

ISBN 978-85-7631-428-8

1. Tráfico de droga - história. 2. Tráfico de droga - política internacional.
3. Organismo internacional. 4. Tráfico de droga - América Latina. 5.
Terrorismo. I. Título.

CDD 341.1516

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de
14/12/2004.

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente: Embaixador José Vicente de Sá Pimentel
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Membros: Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Georges Lamazière
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Ministro José Humberto de Brito Cruz
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Historiador Clodoaldo Bueno



*Words are, of course, the most powerful
drug used by mankind.* (Rudyard Kipling)

1 “As palavras são, é claro, a mais poderosa droga utilizada pela humanidade”.



Apresentação

No ano de 2009, completou-se o centenário da realização da primeira conferência internacional sobre drogas – a Conferência sobre o Ópio em Xangai. Convocada pelo Presidente norte-americano Theodore Roosevelt, consistiu em um gesto de solidariedade para com a China, cuja população vivia então uma situação de adicção gravíssima, resultante da abertura forçada dos seus portos aos carregamentos de ópio pela Marinha Britânica algumas décadas antes. A solidariedade norte-americana vinha, naturalmente, acoplada a interesses comerciais. O autor da proposta fora um missionário canadense sensibilizado com o consumo de ópio pelos imigrantes de origem chinesa nas Filipinas, arquipélago que acabara de passar para o domínio dos EUA após a breve Guerra Hispano-Americana de 1898.

Aquela conferência exótica e esquecida nas páginas da história, com participação restrita de umas poucas “potências”, teve, contudo, efeitos de monta, inaugurando a era proibicionista na esfera de drogas e determinando o rumo que seria adotado nas décadas seguintes. Congregou

elementos que se reproduziram, de formas diversas, na condição das políticas sobre drogas no século que se iniciava – mescla entre preocupações humanitárias e interesses comerciais; ações governamentais repressivas justificadas por cruzadas moralistas; adoção de soluções fáceis sem a análise das possíveis repercussões das medidas empregadas.

A exemplo de Xangai, os países latino-americanos também estiveram ausentes – ou participaram apenas protocolarmente – das negociações iniciais que estruturaram o arcabouço internacional proibicionista hoje em vigor. Esse arcabouço viria a servir de base legal para uma política repressiva, responsável, em grande medida, pelo progressivo agravamento da questão no mundo e pela criação de uma poderosa rede criminosa dedicada ao contrabando das substâncias tornadas ilegais.

O presente trabalho de pesquisa, após analisar as iniciativas pioneiras de tratamento da questão das drogas no mundo, a exemplo da reunião de Xangai, segue adiante relatando a evolução das políticas internacionais sobre a matéria ao longo dos séculos XIX e XX. Explica a forma como o unilateralismo norte-americano e o multilateralismo evoluíram em paralelo, numa coexistência simultânea. Descreve a gênese do envolvimento dos países hemisféricos com a produção de drogas, em resposta à demanda externa e às próprias ações para seu combate. Relata as evoluções dos padrões mundiais de consumo, inclusive à luz da Contracultura e da psicodelia dos anos sessenta, da popularização de drogas baratas nos anos oitenta e da sofisticação do mercado das drogas de desenho na década seguinte.

Aproximando-se da atualidade, mostra a progressiva radicalização das medidas de interdição, incluindo as “guerras às drogas” de Nixon e Reagan e a militarização das ações

de combate no exterior. A situação atual apresentada mostra a persistência de um problema grave de tráfico e consumo no mundo, concomitante à saturação da campanha bélica na mídia e nos legislativos nacionais.

O fio condutor do trabalho é o próprio Brasil, ainda que o país tenha tardado a se tornar um verdadeiro ator nos debates e negociações internacionais sobre drogas. Apesar de haver registro de um histórico acordo entre o Reino do Brasil e o Império Chinês para Supressão do Tráfico do Ópio, a verdade é que a nossa postura foi, durante mais de 50 anos, a de que o ópio e outras drogas não eram um problema nosso. Não obstante algumas iniciativas pontuais ao longo do século XX, somente em meados dos anos oitenta começou a se formar um consenso de que talvez o problema fosse, sim, também nosso – e grave. É interessante observar que a conscientização do governo brasileiro com o problema das drogas, ocorrida simultaneamente em outras esferas, como direitos humanos e meio ambiente, coincidiu com o processo de redemocratização.

Embora o Brasil não esteja entre os países produtores de drogas, o trânsito que ocorre pelo seu território não é inocente e tem um custo. Gera toda uma indústria criminosa organizada, que inclui tráfico de armas e de precursores químicos, criminalidade urbana e corrupção, com implicações diretas para a saúde pública, sobretudo das camadas mais baixas da população, consumidoras dos produtos baratos e com maior grau de impureza, como o *crack*. O tema possui implicações para a agenda bilateral brasileira com todos os países vizinhos, bem como países europeus e africanos ocidentais, inseridos de diversas formas na cadeia do narcotráfico. Na pauta consular, registra-se semanalmente a prisão de cidadãos brasileiros pelo mundo afora, na

condição de mulas do tráfico. No âmbito doméstico brasileiro, o tema atravessa as fronteiras de jurisdições dos órgãos do Governo, envolvendo igualmente o Legislativo e a sociedade civil. Trata-se de um tema de forte transversalidade.

Esta pesquisa de interesse histórico preenche uma lacuna na produção acadêmica brasileira sobre a matéria, ao sistematizar informações dispersas e não consolidadas, analisar a atuação do Brasil e dos demais países da região ao longo do processo de construção do regime internacional sobre drogas e fornecer recomendações para o tratamento da matéria pela diplomacia nacional.

Sumário

Cronologia	19
Prefácio	37
Introdução	45
Conceitos e terminologia.....	51
1. A Era do Ópio – como tudo começou (6000 a.C. – 1920)	55
1.1. Dos xamãs às casas de ópio: a evolução das drogas e dos padrões de consumo.....	57
1.1.1. A droga primordial	59
1.1.2. Outras drogas	63
1.2. Mercadores de sonhos: a internacionalização do tema.....	64
1.3. Controles e proibições	68
1.3.1. As primeiras tentativas domésticas de controle	69
1.3.2. Os primeiros arranjos bilaterais	73

1.4. Boas intenções, meias-medidas – as primeiras conferências internacionais	74
1.4.1. Conferência de Xangai (1909).....	76
1.4.2. Conferência da Haia (1912)	79
1.5. O Velho Bloco do Ópio – O período da Liga das Nações	83
1.6. Enquanto isso na América Latina	88
2. Nos tempos de Al Capone – agravamento do problema (1920-1960)	93
2.1. Cruzada proibicionista nos EUA	94
2.2. Gangsterismo.....	99
2.3. Tempos de guerra: a expansão das indústrias farmacêuticas.....	101
2.4. As drogas como armas.....	103
2.5. Do “Comitê do Ópio” à Comissão de Entorpecentes – o advento da ONU.....	105
2.6. Contracultura: anos sessenta.....	110
2.7. A questão começa a chegar à América Latina	113
3. Psicodelia e guerra (1960-1970).....	117
3.1. As primeiras escaramuças fora das fronteiras.....	118
3.2. A escalada do tema: ofensiva (semi)total	120
3.3. As drogas psicodélicas e a ONU	126
3.4. A América Latina torna-se o alvo.....	129
4. Guerra ao crack (década de 1980)	133
4.1. <i>Just Say No</i> – a Cruzada Republicana contra as Drogas	134
4.2. Evoluções legislativas e militarização.....	137
4.2.1. Guerra nos Andes	140
4.3. Quem julgará os juízes? O Processo de Certificação	142

4.4. O <i>Front</i> desguarnecido	152
4.5. Evoluções no Brasil.....	154
4.6. Repercussões da cruzada para a América Latina	155
5. América Latina: de observadora a adversária.....	159
5.1. Los Muertos los Ponemos Nosotros – México	161
5.2. A folha sagrada – Bolívia	168
5.2.1. “Dejame coquear” – a diplomacia cocalera	176
5.2.2. <i>Wañuchun yankis</i> – agravamento da crise com os EUA.....	181
5.3. Golpe e drogas – Peru	185
5.4. Cartéis, guerrilhas e extradição – Colômbia.....	190
5.5. O Pós-Conexão Francesa – Paraguai	198
5.6. A guerra às drogas chega ao Brasil.....	200
6. A evolução do Sistema Interamericano.....	203
6.1. A peste branca e as iniciativas pioneiras	203
6.2. A criação da CICAD	208
6.2.1. O processo negociador e o Brasil	211
6.2.2. Os primeiros anos	220
6.2.3. Atuação do Brasil.....	225
6.3. Ampliação e fortalecimento da CICAD	227
6.3.1. A Cúpula de Miami e a Estratégia Hemisférica Antidrogas.....	229
6.3.2. Novas atribuições	232
6.3.2.1. Redução da oferta.....	234
6.3.2.2. Redução da demanda	236
6.3.2.3. Observatório Interamericano sobre Drogas	240
6.3.2.4. Delitos conexos.....	241
6.3.2.5. Desenvolvimento alternativo	244
6.3.2.6. Fortalecimento institucional	246
6.4. Da OEA para o Mercosul	247

6.5. Da OEA para a ONU	248
6.6. Um breve balanço	253
7. O Mecanismo de Avaliação Multilateral	257
7.1. As críticas ao processo de certificação norte-americano	258
7.2. Gênese	264
7.3. As negociações hemisféricas	267
7.3.1. A posição do Brasil.....	269
7.3.2. A aprovação do projeto.....	270
7.3.3. A construção do Mecanismo	275
7.3.4. A atuação do Brasil	279
7.4. A inauguração do Mecanismo: a Rodada Piloto de Avaliações	282
7.5. Aperfeiçoamentos e consolidação.....	289
7.6. O Brasil nas avaliações do MEM – avanços recentes	297
7.7. O MEM faz escola.....	317
7.8. Baixas expectativas? Avaliando o Mecanismo	320
8. Drogas versus terrorismo.....	323
8.1. A guerra às drogas é suplantada pelo terrorismo ...	323
8.2. Modificações no processo de certificação	326
8.3. Da OEA para o México e os Andes: Iniciativas Andina e Mérida	334
8.4. Novos padrões de consumo: as drogas de desenho	336
8.5. Iniciativas liberalizantes.....	339
8.6. Situação atual das drogas no mundo	343
8.7. Drogas e violência.....	345
8.8. Pré-militarização da guerra às drogas no Brasil.....	345
8.9. Algumas considerações.....	347

9. Considerações finais	349
9.1. Os Foros Internacionais	350
9.1.1. ONU	350
9.1.2. CICAD	351
9.1.3 Mercosul.....	355
9.2. Avaliação entre pares.....	355
9.2.1. O MEM como Matriz	359
9.2.2. Garras.....	360
9.2.3. Multilateralismo <i>versus</i> Unilateralismo.....	363
9.3. O papel dos EUA	364
9.4. As drogas nas relações entre o Brasil e os países vizinhos	366
9.5. Situação institucional no Brasil	368
9.6. Um olhar para o futuro.....	370
Glossário.....	373
Bibliografia e documentação	387



Cronologia

1613

Companhia Britânica das Índias Orientais estabelece na Índia a primeira fábrica de ópio

1650 (aprox.)

Uso abusivo de ópio torna-se um problema de saúde pública na China

1800

Primeira proibição da *cannabis* (no Egito, pelas autoridades francesas de ocupação)

1806

Descoberta do princípio ativo da morfina

1830

Fábricas na Alemanha, Reino Unido e EUA passam a produzir morfina e outros opiáceos

1833

Acordo para controle do tráfico de ópio entre os EUA e o Reino do Sião

1839-42

Primeira Guerra do Ópio

1844

Acordo para controle do tráfico de ópio entre os EUA e a China

1850 (aprox.)

Início da popularização dos elixires de fórmula secreta no Ocidente

1856-58

Segunda Guerra do Ópio

1858

Acordo para controle do tráfico de ópio entre os EUA e o Japão

1860

Descoberta do princípio ativo da cocaína

1861-70

Utilização da morfina na Guerra Civil norte-americana e na Guerra franco-prussiana

1868

Aprovação no Reino Unido de leis farmacêuticas de controle de “substâncias perigosas”

1874

Fundação da “Sociedade Anglo-Oriental para a Supressão do Comércio do Ópio”

1875

Prefeitura de São Francisco/EUA aprova decreto proibindo o fumo do ópio

1878

Adoção da Lei *Posse Comitatus* (EUA)

1883

Descoberta do princípio ativo da heroína

1885 (aprox.)

Companhia Parke-Davis começa a fabricar cocaína sob diversas formas

1890 (aprox.)

“Movimento Progressista” nos EUA; relatório da Comissão Real Britânica do Ópio conclui não ser o consumo daquela droga prejudicial à saúde

1895

Começam a ser adotadas nos EUA leis controlando a venda de opiáceos e remédios de patente

1898

Vitória dos EUA na Guerra Hispano-Americana e controle sobre as Filipinas

1899

Surgimento da aspirina

1903

Congresso norte-americano estabelece Comitê Investigativo sobre o abuso de ópio nas Filipinas

1905

Início do boicote de produtos norte-americanos na China

1906

Adoção, nos EUA, do Pure Food and Drug Act, pondo fim à indústria dos remédios de patente

1907

Acordo para redução do comércio bilateral de ópio entre Reino Unido e China

1909

Estabelecimento da Comissão do Ópio e realização, em Xangai, da primeira reunião multilateral sobre drogas – a Conferência Internacional sobre o Ópio

1912

Conferência da Haia e adoção do primeiro tratado internacional de controle de drogas; adesão do México à Convenção da Haia por pressões dos EUA

1914

Aprovação do *Harrison Narcotics Act* nos EUA

1919

Entrada em vigor do primeiro tratado internacional de controle de drogas (assinado em 1912) e do *Harrison Act* (EUA); criação, no âmbito da Liga das Nações, do Comitê Consultivo sobre o Tráfico de Ópio e Outras Substâncias Perigosas, com a atribuição de supervisionar os acordos relativos ao controle de drogas

1920

Aprovação da Lei Seca nos EUA (*Holmstead Act*)

1923

Congresso norte-americano aprova resolução exortando o Presidente a pressionar os países produtores de ópio e folha de coca a limitarem sua produção

1925

Segunda Conferência de Genebra e aprovação da Convenção Internacional do Ópio

1930 (aprox.)

Funcionários do Departamento do Tesouro (EUA) viajam ao México para coletar informações sobre o tráfico de *cannabis*

1931

Aprovação da Convenção de Limitação

1933

Extinção oficial da Lei Seca nos EUA

1936

Aprovação de Convenção tipificando o tráfico de drogas como crime e estipulando sanções mais severas contra traficantes; criação da Comissão de Fiscalização de Entorpecentes no Brasil

1937

Aprovação do *Marihuana Tax Act* nos EUA

1940 (aprox.)

Lançamento da Grande Campanha no México, de erradicação de cultivos

1945

Estabelecimento da Comissão de Entorpecentes (CND/ONU), em substituição ao Comitê Consultivo sobre Tráfico de Ópio

1949

Inauguração da assistência dos EUA a agências estrangeiras de implementação da lei no combate ao tráfico de drogas

1953

Aprovação do Protocolo do Ópio

1960 (aprox.)

Início das operações internacionais destinadas a deter o tráfico de *cannabis* e heroína pela fronteira entre o México e os EUA

1961

Aprovação da Convenção Única da ONU

1965 (aprox.)

Início da explosão do consumo de drogas e da Era da Contracultura

1967-73 (aprox.)

Envolvimento do Paraguai com a Conexão Francesa e o tráfico de ópio

1969

Nixon declara “guerra às drogas”; realização da “Operação Interceptação” de fechamento da fronteira com o México

1970 (aprox.)

Expansão dos cultivos da coca no Vale do Huallaga no Peru torna o país o principal fornecedor de matéria-prima para os cartéis colombianos

1971

Aprovação do *Foreign Assistance Act* (EUA), prevendo a suspensão da assistência econômica a nações não cooperantes na guerra às drogas; adoção da Convenção da ONU sobre Drogas Psicotrópicas

1972

Assinatura de acordo antidrogas entre EUA e Paraguai

1973

Adoção do Acordo Sul-Americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos (ASEP)

1975

Transformação da *Grande Campanha* (México) em *Campanha Permanente*, para interdição e erradicação de cultivos por aspersão aérea

1976

Criação do Comitê Parlamentar para Controle de Drogas nos EUA; aprovação de lei no Brasil dispoendo sobre “medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica”; EUA começam a pressionar as autoridades colombianas para eliminarem os cultivos ilegais e perseguirem e extraditarem os narcotraficantes; início das campanhas de erradicação aérea na Colômbia e assinatura de controvertido tratado bilateral de extradição (que entrou em vigor em 1982)

1978

Criação, no Departamento de Estado, do *Bureau of International Narcotics Matters* e do cargo de Secretário-Assistente para Assuntos Internacionais de Narcóticos

1980s

Bolívia se transforma em importante produtor de pasta de coca e de cocaína refinada

1980

“Narcogolpe” do General Garcia Mesa na Bolívia; criação no Brasil do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e do Conselho Nacional de Entorpecentes

1981

Estabelecimento da Secretaria Permanente do ASEP (assinado em 1973); aprovação nos EUA da Emenda Nunn, iniciando a militarização da guerra às drogas

1982

Declaração, pelo Presidente Reagan, da segunda “guerra às drogas”; entrada em vigor do tratado de extradição entre EUA e Colômbia visando aos narcotraficantes colombianos

1983

Assinatura dos acordos entre EUA e Bolívia para controle dos cultivos de coca; criação da Conferência Internacional do Cone Sul para o Combate às Drogas (IDEC); Bolívia estabelece, com o apoio dos EUA, Unidades Móveis de Patrulhamento Rural e assina acordos bilaterais para o controle e redução de cultivos de coca

1984

Assinatura da “Declaração de Quito contra o Tráfico de Drogas” por chefes de Estado de países sul-americanos; assassinato, por traficantes, do Ministro da Justiça da Colômbia; convocação de conferência especializada interamericana sobre drogas (OEA); realização na Colômbia de uma das primeiras operações de interdição de laboratórios e erradicação química massiva dos cultivos de *cannabis*, com apoio norte-americano, e captura do complexo industrial de Tranquilândia, pertencente ao cartel de Medellín

1985

Início de debate público no Brasil com vistas à elaboração de uma política nacional sobre drogas; Operação *Intercept II* no México; Caso Enrique Camarena (sequestro, tortura e

assassinato de agente da DEA em território mexicano); exportações bolivianas são afetadas pelo colapso dos preços do estanho no mercado internacional; EUA designam como novo embaixador em Assunção um ex-Secretário de Estado Assistente para Assuntos de Drogas

1986

Aprovação nos EUA do *Anti-Drug Abuse Act*; aprovação nos EUA da *National Security Decision Directive*; estabelecimento nos EUA do Processo de Certificação sobre Drogas; realização no Rio de Janeiro da Primeira Conferência Especializada Interamericana sobre Drogas; Operação *Blast Furnace* na Bolívia; criação no Brasil do Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso; adoção do “Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas” e criação da Comissão Interamericana contra o Abuso de Drogas (CICAD/OEA); criação, no Brasil, do Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), com vistas à geração de recursos financeiros para o enfrentamento do problema das drogas

1987

Criação da Unidade de Redução da Demanda da CICAD; Conferência Internacional da ONU sobre Abuso de Drogas e Tráfico Ilícito; governo do México declara que o narcotráfico constitui questão de segurança nacional e expande a missão antidrogas das forças armadas; Bolívia assina com os EUA novo acordo bilateral antidrogas para o combate conjunto dos cultivos de coca e da produção de pasta-base

1988

Adoção da Convenção da ONU contra o Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas; assinatura de acordo antidrogas entre EUA e Paraguai; lançamento, pela Primeira-Dama Nancy Reagan, da campanha “Just Say No”; criação de grupo de peritos da CICAD sobre lavagem de dinheiro

1988-89

Bolívia assina com os EUA dois anexos ao acordo bilateral antidrogas, vinculando a assistência aos progressos na substituição de cultivos; aprovação na Bolívia da Lei do Regime da Coca e Substâncias Controladas (Lei 1008), estabelecendo a base jurídica para a erradicação forçada e outras medidas de interdição; 1988 (aprox) – Cartel de Medellín e outras organizações criminosas colombianas desencadeiam onda de violência no país, para impedir a extradição de traficantes; governo colombiano declara “guerra” contra o narcotráfico; 1988 – Altas autoridades do Departamento de Estado denunciam publicamente o envolvimento de altos escalões do governo paraguaio com o narcotráfico; assinatura de acordo bilateral antidrogas, reabertura do escritório da DEA em Assunção e reorganização da polícia antidrogas paraguaia

1989

Assassinato, por traficantes, do candidato do Governo colombiano à presidência; captura e execução, na Colômbia, do líder Rodríguez Gacha, ex-assessor do traficante Carlos Escobar; lançamento da “Iniciativa Andina”; eleição do Brasil para a Vice-Presidência da CICAD; criação de grupo de peritos da CICAD sobre substâncias químicas; Operação *Just Cause* no Panamá, com a captura do Presidente Manoel

Noriega; apresentação pela Bolívia na Assembleia Geral das Nações Unidas da tese de “coca em troca de desenvolvimento”; Bolívia aceita missão de “ação cívica” composta por 300 soldados do Comando Sul; início, com apoio dos EUA, da Operação *Roundup*, de aspersão aérea de cultivos com herbicida no Paraguai

1990 (aprox.)

Surgimento, na Itália, do Movimento Antiproibicionista sobre drogas

1990

Extinção e posterior reestabelecimento to CONFEN (Governo Fernando Collor); reunião ministerial em Ixtapa sobre a situação do problema das drogas no hemisfério; aprovação da Declaração e Plano de Ação de Ixtapa; Cúpula Andina Antidrogas em Cartagena; 17^a. Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre Drogas; Bolívia assina acordo secreto com os EUA (Anexo III ao acordo bilateral de 1987), incrementando a militarização dos esforços antidrogas em troca de assistência

1991

Aprovação, pela Assembleia Geral da OEA, do Programa Interamericano de Quito: Educação Preventiva Integral contra o Uso Indevido de Drogas; FUNCAB torna-se operativo no Brasil, passando a financiar atividades dos órgãos brasileiros competentes na questão das drogas; estabelecimento de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre drogas na Câmara dos Deputados no Brasil, para discutir o encaminhamento dos esforços brasileiros

1991-92

Peru assina com os EUA convênio bilateral aceitando incipiente militarização da luta contra as drogas e outras concessões; aumento da assistência antidrogas norte-americana e início da operação no país de agentes da DEA, FBI, CIA e outros órgãos

1992

Determinação da Suprema Corte de que indivíduo estrangeiro indiciado por crime previsto nas leis norte-americanas não estará isento da jurisdição dos tribunais nacionais, independentemente dos meios pelos quais for levado aos EUA; elaboração do Regulamento-Modelo da CICAD sobre Delitos de Lavagem de Dinheiro Relacionados ao Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos

1994

Aprovação do Plano de Ação da Primeira Cúpula das Américas (Miami); extinção do ASEP

1995

Elaboração do Regulamento-Modelo da CICAD sobre Substâncias Químicas; conferência ministerial hemisférica sobre lavagem de dinheiro e aprovação do Plano de Ação de Buenos Aires sobre a matéria; (aprox.) desmantelamento dos grandes cartéis colombianos

1996

Adoção da “Estratégia Hemisférica Antidrogas”; criação da Unidade de Redução e Controle da Oferta da CICAD

1997

Adoção do Plano de Ação correspondente à “Estratégia Hemisférica Antidrogas”; criação de grupo de peritos sobre redução da demanda na CICAD; elaboração, no âmbito da CICAD, de normas mínimas para o tratamento da dependência; adoção da Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo (CIFTA); envio ao Congresso norte-americano de documento do Departamento de Estado intitulado “Melhorias na Cooperação Multilateral no Campo das Drogas”; lançamento da proposta de criação de um mecanismo multilateral de avaliação da CICAD; criação de um núcleo, no Itamaraty, para tratar dos temas vinculados ao narcotráfico

1998

Criação da “Reunião Especializada de Drogas do Mercosul” (RED); elaboração de “Regulamento-Modelo para o Controle do Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Partes e Componentes e Munições” da CICAD; Segunda Cúpula das Américas em Santiago; transformação do Departamento de Entorpecentes do Ministério da Justiça em Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) e do CONFEN em Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), vinculado à Casa Militar (posteriormente Gabinete de Segurança Institucional) da Presidência da República; 20^a. Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre o Problema Mundial das Drogas e adoção de Declaração Política com seis planos de ação; (aprox.) EUA financiam a criação de batalhão antidrogas no Exército colombiano com o propósito de viabilizar as operações na região controlada pela guerrilha; editada no Brasil a “Lei do Abate”, permitindo detenção de aeronaves suspeitas pelas autoridades aeronáuticas, fazendárias ou da Polícia Federal

1999

Criação do Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM) da CICAD; estabelecimento da Unidade contra a Lavagem de Dinheiro da CICAD

2000

Aprovação, nos EUA, do *Trafficking Victims Protection Act*, criando mecanismo unilateral de avaliação dos países; separação das competências sobre redução da demanda e da oferta no Brasil; primeira rodada do MEM (período-base 1999-2000); estabelecimento do Grupo de Ação Financeira Contra a Lavagem de Dinheiro da América do Sul (GAFISUL); aprovação, pelo Congresso norte-americano, do Plano Colômbia (segunda versão); realização no Brasil do I Fórum Nacional Antidrogas; EUA adotam a segunda versão do Plano Colômbia (2000-05), consistindo em 80% de ajuda militar e 20%, econômico-social; a Colômbia torna-se o principal receptor da ajuda norte-americana no hemisfério

2001

Lançamento da Política Nacional Antidrogas no Brasil; criação da Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) no Itamaraty; Terceira Cúpula das Américas (Québec); publicação do primeiro relatório do MEM; avaliação do cumprimento das recomendações da 1ª. Rodada do MEM; criação, no âmbito da OEA, de um mecanismo de seguimento da implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção; (setembro) atentados terroristas nos EUA deslocam o foco de atenções norte-americanas das drogas para o terrorismo

2002

Aprovação na Colômbia de resolução permitindo que as Forças Armadas utilizem a ajuda antidrogas para uma campanha unificada contra o narcotráfico e os grupos armados no país; abrandamento do Processo de Certificação norte-americano pelo *Foreign Relations Authorization Act*; início das avaliações mútuas no âmbito do GAFISUL; início da 2ª. Rodada do MEM (2001-2002); criação de grupo de peritos da CICAD sobre produtos farmacêuticos; lançamento da Iniciativa Regional Andina (Governo George W. Bush); assinatura de convênio bilateral antidrogas entre EUA e Peru, pelo qual os EUA condicionam toda a ajuda aos avanços na erradicação de coca; estabelecimento da meta de “coca zero” em cinco anos; transformação do Plano Colômbia na Iniciativa Regional Andina, objetivando o fortalecimento da capacidade de dissuasão do Exército colombiano e combate ao terrorismo

2003

Criação de grupo de peritos da CICAD sobre narcotráfico marítimo; início da 3ª. Rodada do MEM (2003-2004); (aprox.) surgimento de grupos sucessores dos paramilitares no país colombiano, responsáveis pelo narcotráfico, criminalidade nas grandes cidades colombianas e outras atividades criminosas, incluindo violações de direitos humanos

2004

Bolívia suspende a erradicação de plantações de coca no Chapare entre outras concessões aos plantadores de coca, em meio a pressões sistemáticas de grupos sociais, dificuldades e instabilidades políticas; criação, no âmbito da OEA, de Unidade Contra o Tráfico de Pessoas; aprovação de emenda na legislação brasileira que rege as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas,

dando-se à Aeronáutica a atribuição de atuar, contra todos os tipos de tráfico aéreo ilícito, em conjugação com a “Lei do Abate”, que entra em vigor nesse ano

2005

Assinatura de acordo entre o Brasil e a OEA para a implementação de projetos de cooperação horizontal; criação de mecanismo multilateral de seguimento da Convenção para Prevenir, Eliminar e Punir a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), no âmbito da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM/OEA); adoção da nova Política Nacional sobre Drogas no Brasil; 4^a. Cúpula Interamericana (Mar del Plata); assunção, pelo Brasil, da Vice-Presidência da CICAD; Suprema Corte mexicana elimina o dispositivo legislativo que até então proibia a extradição de qualquer pessoa para os EUA caso viesse a ser sujeita a prisão perpétua naquele país; EUA anunciam decisão de reduzir a cooperação antidrogas com os países andinos

2006

A ascensão à presidência da Bolívia de Evo Morales e do partido “Movimiento al Socialismo” (MAS) traduz-se de imediato na adoção de nova Constituição declarando a coca “patrimônio cultural e fator de coesão social” e prevendo sua comercialização e industrialização; nova evolução do Processo de Certificação norte-americano, com a criação de três *majors lists* simultâneas, para os principais países produtores de drogas ilícitas e de trânsito, os principais países de origem de precursores químicos e os principais países onde ocorre lavagem de dinheiro; aprovação da Lei 11.343 no Brasil elimina a previsão de aplicação de penas privativas de liberdade para usuários

2008

Lançamento da Iniciativa Mérida de cooperação bilateral EUA-México contra o narcotráfico (período 2008-2011); expulsão recíproca de Embaixadores entre EUA e Bolívia; Governo boliviano determina a suspensão por prazo indefinido às atividades da DEA na Bolívia; descertificação da Bolívia; Relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime reconhece que a aplicação das convenções internacionais sobre drogas ilícitas produziu várias consequências negativas adversas e inesperadas, entre as quais a criação de um mercado paralelo controlado pelo crime, drenagem de recursos governamentais em detrimento de investimentos em saúde pública, estigmatização e marginalização social dos dependentes

2009

Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia lança manifesto em prol da correção de rumo da guerra às drogas

2010

Assassinato de três funcionários do consulado norte-americano em Ciudad Juarez (México), em meio à escalada de violência no país provocada pela guerra contra o narcotráfico e o crime organizado; abertura, na Cidade do México, de um escritório binacional com os EUA para coordenar a implementação da Iniciativa Mérida; luta contra o Sendero Luminoso passa a ser alvo do governo norte-americano; aprovação de emenda na legislação brasileira que rege as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, passando-se a prever atribuição preventiva e repressiva subsidiária das Forças Armadas em casos de suspeita de delitos transfronteiriços e ambientais

Prefácio

As drogas integram os novos temas de estudo das relações internacionais. Produção, transporte, comércio, consumo e conexão com redes do crime organizado acionam em nossos dias governos, diplomacias, órgãos de segurança, organizações privadas e sistemas de saúde. Em ritmo crescente, após a extensão do mundo das drogas das elites para as camadas pobres da população, com a invenção do *crack*.

O Brasil e outros países da América Latina esquivaram-se durante décadas do problema, como se fosse problema alheio. Tardiamente enfrentaram a questão, embora tenha ela ostentado uma dimensão internacional desde sempre. Além de contar com centros de produção, a América Latina conecta-se a redes de tráfico e assiste ao crescimento do consumo.

O livro de Luiza Lopes da Silva mostra como a esfera fatual do mundo das drogas se alça às preocupações políticas e envolve a ação diplomática, em ritmos descompassados por países. O livro descreve o longo percurso de ascensão do

mundo das drogas, o envolvimento e a negociação entre governos, os atos internacionais que estabelecem regulações e compromissos, nem sempre respeitados, porém definidores, em seu conjunto, de um regime internacional específico, que amarra a América Latina. O livro é indispensável para gestores da ação diplomática, tanto quanto para órgãos de segurança, agências sociais que atuam na área e estudiosos das relações internacionais.

O tema do livro focaliza uma variável das relações internacionais, que a autora analisa em profundidade, descrevendo aspectos como produção, dimensão de segurança, até mesmo vínculos mais recentes com o terrorismo, e outros. Contudo, em relações internacionais, a multicausalidade como método adequado de análise aconselha conectar o tema a fatores múltiplos que emergem dos contextos em que a variável objeto de estudo se insere. Ao apresentarmos o livro de Luiza, decidimos, por tal razão, oferecer ao leitor a descrição da complexa realidade latino-americana do século XXI, com o objetivo de abrir os horizontes da curiosidade e do conhecimento para o ambiente em que se desenrola atualmente o teatro regional das drogas.

No século XXI, a América Latina inicia uma fase histórica com traços específicos, distintos das fases de sua evolução anterior. O próprio conceito de América Latina será afetado, em razão da restrição geográfica determinada pela opção mexicana de integrar a área de livre comércio da América do Norte e da conseqüente aproximação sul-americana.

Quando da transição para o século XXI, a crise neoliberal havia provocado retração do crescimento econômico, agravamento financeiro dos Estados e aumento da pobreza. Este cenário induziu na região o descontentamento da

opinião eleitoral e a substituição dos dirigentes neoliberais por governos, também democráticos, centrados no projeto social. O objetivo de remediar a situação dos pobres e das massas recentemente empobrecidas transforma a funcionalidade do Estado: este se volta para o social com programas e projetos de tal envergadura que caracterizam a evolução das sociedades latino-americanas no século XXI.

A ascensão das esquerdas, contudo, não unificou a América Latina, tampouco a do Sul. Os processos de integração avançaram, porém não agregaram o propósito social em uma eventual estratégia regional. Cada qual se propunha a superação de suas necessidades sociais por meio de recursos e mecanismos próprios.

Não se sabia ao certo no limiar do século o que seria a nova América do Sul. Para o dirigente bolivariano da Venezuela, Hugo Chaves, o qual exibe pensamento e propósitos firmes até sua morte em 2013, e que seduz vizinhos como Bolívia e Equador, a ideia de América Latina a construir resuscita o socialismo em versão temperada pela democracia, porém de acentuado cunho ideológico. Para dirigentes de nações do Pacífico, México, Chile, Peru e Colômbia, conviria manter os parâmetros de fundo do neoliberalismo, cujos frutos apreciavam. A Argentina dos Kirchner, Néstor e Cristina, se propõe impulsionar a redenção social fomentando o emprego e a renda do trabalho mediante proteção do mercado e do sistema produtivo nacionais. Já o Brasil de Luiz Inácio Lula da Silva, além de implementar amplo programa social, busca a internacionalização econômica como nova etapa de progresso. A América Latina se transforma, portanto, em colcha de retalho político e econômico, unida sobretudo pela preocupação social e pela boa convivência política.

O essencial dos blocos que os processos de integração fazem surgir se traduz pelo comércio exterior, uma vez que o fluxo de investimentos e a integração produtiva vêm regulados pelos acordos de comércio. O Mercosul, o mais relevante dentre os blocos regionais, evolui de Mercado Comum, consoante visão de seus fundadores, para área de livre comércio, esta também em declínio diante de medidas protecionistas argentinas. Apesar disso, em razão também da existência de países associados ao Mercosul, o bloco mantém um razoável fluxo de comércio regional entre seus membros. Mas não define uma política de comércio exterior de perfil latino-americano – para o que contribui a dificuldade de se alcançar no seio da Organização Mundial do Comércio o acordo geral de livre comércio, considerado benéfico para os países emergentes. Sobrepõe-se a política alternativa de países industrializados – em grande medida exitosa na região – de regular o comércio mediante tratados bilaterais ou regionais.

A construção da América Latina torna-se difícil nessas circunstâncias de tendências globais conflitivas e de ideias regionais em litígio. Visões de si, visões de mundo e percepções de interesse nacional dispersivas caracterizam o mundo do início do século XXI. Na América Latina, especificamente, projeto social próprio da nação, distintos modelos de desenvolvimento nacional, distintos modelos de inserção internacional, enfim, conceitos de integração conflitivos. Tanto mais difícil construir uma América Latina com perfil de bloco coeso, quando se considera a política latino-americana, derivada de culturas autocentradas e autossuficientes a dominar as nações. Esse traço cultural, com efeito, quando informa a decisão política, pode afugentar capitais e empreendimentos acoplados a programas de in-

tegração produtiva, visto que empresários se assustam com a instabilidade de ordenamentos jurídicos internos. Pode induzir, ademais, o caráter instrumental da integração, ao submetê-la, seja ao projeto nacional, seja aos desígnios da inserção internacional do país. Por volta de 2006, por exemplo, ante dificuldades na vizinhança, assiste-se ao desvio da internacionalização econômica brasileira, do regional para o global. Os investimentos brasileiros diretos no exterior contemplam a partir de então novas estratégias, pelas quais a ênfase se desloca do regionalismo ao globalismo: o lugar do Brasil, na opinião de dirigentes políticos e lideranças econômicas, não é mais a América do Sul, porém o mundo. Por certo, não convém erigir essa interpretação sobre a mudança estratégica como excludente, visto manter-se vivo junto a segmentos dinâmicos do Estado e da sociedade o desafio de balancear as duas visões, de si e da inserção internacional, entre ser potência regional e ser potência global.

Três modelos de inserção internacional, a condicionar as relações regionais e extrarregionais, lançam raízes: o bolivariano, de caráter introspectivo e geopolítico; o argentino, marcado pelo protecionismo e pelo isolamento; enfim, o brasileiro, atrelado ao processo de globalização.

Com o tempo, apesar de todos os percalços, porém em razão daquela preocupação comum com o social e do entendimento político por sobre experiências e estratégias nacionais, a integração avança, impulsionada pelo Mercosul. Supera, ademais, a restrição geográfica do conceito e a agregação da América do Sul, com o retorno da América Latina ao cenário regional. Em 2008 aprova-se o tratado constitutivo da Unasul, a União das Nações Sul-Americanas; em 2011, contudo, cria-se a Celac, Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos; nesse mesmo ano,

constitui-se a Aliança do Pacífico, reunindo Chile, Peru, Colômbia e México, países de matriz mais liberal. Percebe-se de todo modo no século XXI que a América Latina se lança no mundo atuando por meio de múltiplos atores, com objetivos extrarregionais distintos, que respondem a percepções distintas de nação a construir e de região a integrar.

Qual o balanço a fazer dessa América Latina sem paradigma comum, como haviam sido anteriormente o desenvolvimentismo e o neoliberalismo?

Segundo relatório da Cepal (*Panorama Social de América Latina*, 2012), entre 1999 e 2012, a pobreza diminuiu de 43,8% para 28,8%, ou seja, de 215 para 167 milhões de pessoas. Os indigentes, incluídos nesses dados, diminuíram de 18,6% para 11,4%, isto é, de 91 para 66 milhões de pessoas. Um avanço, por certo, mas não a redenção que os projetos sociais do início do século vislumbravam.

Em relatório de 2012 (*Desarrollo productivo e Industrialización en América Latina y el Caribe*), o Sela identifica por sua vez as causas do limitado desempenho econômico regional nas duas últimas décadas: crescimento insuficiente do PIB, crescimento de exportações com baixo valor agregado, portanto de limitado impacto sobre o bem estar dos trabalhadores, enfim, as assimetrias que os programas de integração enfrentam com desempenho insuficiente. Em suma, os analistas do Sela identificam as causas de fundo que agem desde a região, sendo pouco tributárias de impactos externos, mesmo da crise financeira e econômica do mundo desenvolvido. Trata-se de fatores que limitam o progresso econômico, político e social da América Latina: desenvolvimento produtivo insuficiente, industrialização arcaica e ausência de ênfase na inovação tecnológica. Tudo

isso agravado por processos de integração medíocres em sua capacidade propulsora, visto que não vinculam cadeias produtivas capazes de gerar nichos de desenvolvimento à base da inovação tecnológica. Reflexo, em suma, daquela colcha de retalho regional acima referida.

Existiria uma carência congênita nos processos de integração latino-americanos ou nas relações regionais? É plausível sustentar a hipótese segundo a qual a integração da América Latina avança institucionalmente no século XXI, sem assentar-se sobre processos produtivos nacionais e regionais de modo dinâmico. Tal hipótese deriva de nossa ponderação multicausal: por um lado, tanto o desenvolvimento nacional quanto a integração são condicionados pelo projeto nacional, pelo entendimento político entre os dirigentes e pela boa convivência entre os povos; por outro, ambos os processos, desenvolvimento e integração, são limitados em sua eficiência pela própria cultura política regional. Enquanto não se superar esse entrave, pouco de estruturante poder-se-á esperar da integração ou das relações regionais em termos de resultados de desenvolvimento.

Nossa hipótese tende a dirimir o poder explicativo de outra hipótese largamente difundida pela literatura, porém assentada sobre base ideológica que perturba a análise acadêmica, o pensamento político e a negociação diplomática: o dinamismo do progresso na América Latina dependeria da opção entre economia de mercado e autonomia política. Como se ambas não fossem igualmente determinantes da maturidade do desenvolvimento econômico e do equilíbrio das relações internacionais.

Este é o contexto geral, portanto, no qual se movem os atores latino-americanos objeto do presente trabalho,

sendo importante ver-se em perspectiva que os desafios de coordenação e alinhamento representados pelo enfrentamento ao narcotráfico não estão restritos à esfera de combate aos ilícitos, espalhando-se por toda uma agenda econômica e política.

Amado Luiz Cervo
Professor de Relações Internacionais da
Universidade de Brasília. Emérito

Introdução

Once, diplomacy was simpler. Diplomats and foreign ministries dealt with war and peace. Asking help from another government to enforce criminal law was the exception, as when the US asked Bolivia to extradite Butch Cassidy and the Sundance Kid a century ago. Crime was a country's internal affair. Diplomats did other things. That world has changed utterly. (Sherman Hinson)²

Foram-se os tempos em que a diplomacia podia reservar-se apenas para os temas clássicos de guerra e paz entre as nações. Com a internacionalização de um número crescente de assuntos anteriormente restritos à esfera doméstica, as chancelarias têm sido chamadas a ampliar constantemente sua esfera de atuação, diversificar seus conhecimentos e estabelecer parcerias com novos interlocutores. O objeto deste estudo é justamente uma dessas instâncias – a passagem da temática das drogas e da criminalidade para as relações internacionais em geral e a diplomacia em particular.

A pesquisa realizada se insere no âmbito da problemática das drogas no mundo e das ações multilaterais para seu enfrentamento, iniciada há mais de um século, por ocasião da Conferência sobre o Ópio realizada em Xangai em 1909, que inaugurou a era dos controles e do proibicionismo. No continente americano, essa problemática despontou em momentos distintos para cada um dos países: no final do século XIX para os EUA, em decorrência de uma série de interesses

2 “Antigamente, a diplomacia era mais simples. Diplomatas e chancelarias lidavam com guerra e paz. Pedir ajuda de outro governo para o cumprimento da lei penal era a exceção, como ocorreu quando os EUA solicitaram à Bolívia a extradição de Butch Cassidy e de Sundance Kid um século atrás. Criminalidade era assunto interno de cada país. Os diplomatas faziam outras coisas. Esse mundo mudou completamente”.

comerciais, políticos e sociais convergentes; nas décadas seguintes para o México, em resposta à incipiente demanda por drogas do mercado norte-americano; nos anos setenta, para os países andinos, para atender à já então substantiva demanda internacional de cocaína; e a partir de então, para os demais, com a sua incorporação aos diferentes elos da cadeia do narcotráfico.

A título de contextualização, acompanha-se aqui a evolução das políticas internacionais sobre a matéria ao longo dos séculos XIX e XX. É analisada a influência norte-americana na evolução do tema no âmbito internacional e especialmente regional. Descreve-se a forma como unilateralismo e multilateralismo evoluíram em paralelo nesse campo, vindo a coexistir simultaneamente. Analisam-se os fatores que conduziram à criação, em 1986, do primeiro foro hemisférico com competência exclusiva naquele tema – a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas da OEA (CICAD) – e sua posterior expansão e fortalecimento. Figura, como pano de fundo, o processo de fortalecimento da OEA a partir dos anos oitenta, com o retorno da democracia à região e o fim do conflito bipolar, acelerado nos anos vinte pelo processo de cúpulas.

As iniciativas interamericanas não constituíram, naturalmente, a primeira incursão internacional na matéria. Foram construídas em cima de um arcabouço jurídico e de uma postura internacional frente às drogas consolidados décadas antes. Viram-se determinadas, em grande medida, pelas evoluções da política norte-americana na matéria.

A pesquisa estende-se aos principais países hemisféricos produtores de drogas, mostrando a evolução das respectivas indústrias do narcotráfico em resposta à demanda externa e a evolução das ações para seu combate, igualmente em resposta a demandas externas – inicialmente norte-americanas e, posteriormente, da própria região.

Cabem aqui algumas considerações sobre a relevância do tema da cooperação hemisférica na esfera de drogas para a política externa

brasileira. O narcotráfico, componente intrínseco da criminalidade transnacional organizada que afeta, em diferentes graus, todos os países e regiões, inclui-se hoje entre as ameaças à segurança da comunidade internacional. Possui vínculos estreitos com o tráfico de armas e de pessoas, a lavagem de dinheiro, a corrupção, a criminalidade urbana e, em alguns casos pontuais, também como o terrorismo, constituindo fator de desestabilização política para alguns países mais diretamente envolvidos. O Brasil não é exceção, enfrentando há mais de duas décadas o desafio de conter o tráfico e o uso indevido de drogas, proteger a saúde e a qualidade de vida de sua população e combater a criminalidade organizada.

Embora o Brasil não esteja entre os maiores consumidores ou produtores, o trânsito que ocorre por seu território não é inocente e tem um custo. Gera toda uma indústria do crime organizado, que inclui tráfico de armas, corrupção do funcionalismo público e lavagem de dinheiro, com implicações diretas para a segurança pública. Essa situação possui implicações para a agenda bilateral com quase todos os países vizinhos, especialmente os produtores, bem como com países europeus e africanos ocidentais. É um tema sensível, com implicações em várias esferas. Internamente, atravessa as fronteiras de jurisdições de diversos órgãos governamentais.

No âmbito doméstico brasileiro, a questão encontra-se em pleno processo evolutivo, envolvendo o Governo, o Legislativo e a sociedade civil na definição constante das melhores políticas e linhas de ação. Trata-se, hoje, de tema amplamente presente na agenda política brasileira, interna e externa, atingindo de modo direto a sociedade brasileira em todos os seus níveis. Mas a conscientização que se tem hoje sobre a gravidade do tema nem sempre existiu. O Brasil tardou a tornar-se um ator nos debates e negociações internacionais sobre drogas. Ao longo da maior parte do século XX, a postura foi de alheamento. Apesar de algumas iniciativas pontuais, somente em meados dos anos oitenta o governo se deu conta da necessidade de engajar-se no tema.

A matéria é hoje parte integrante das relações internacionais. Sensivelmente diluídas, no final dos anos oitenta, as linhas que separavam os países consumidores, produtores e de trânsito de drogas, tanto na prática quanto nos discursos oficiais, as estratégias para o enfrentamento do narcotráfico e demais manifestações do crime transnacional não podem prescindir da cooperação entre os países. Constituiu, portanto, um tema por excelência da pauta externa. Nessas condições, vem sendo incluído com relevo na agenda de praticamente todos os encontros presidenciais entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos e em numerosos eventos regionais de alto nível, aí incluídas as reuniões de cúpulas das Américas.

Não obstante a relevância do tema para a comunidade internacional, há sérias lacunas na literatura disponível sobre o assunto. A produção acadêmica brasileira concentra-se, de modo geral, nos aspectos de prevenção e tratamento, morbidade associada ao consumo, aspectos sociais do problema e debates sobre as vantagens e desvantagens do proibicionismo/descriminalização. Na literatura internacional especializada, encontra-se uma produção relativamente vasta sobre as ações no âmbito da Liga das Nações e da Organização das Nações Unidas (ONU)e, especialmente, sobre a política norte-americana; no hemisfério, há importante literatura andina – especialmente colombiana e mexicana –, concentrada nas especificidades do enfrentamento ao crime naqueles países. Pouca atenção é dedicada à cooperação regional e horizontal, à evolução histórica do tema nas relações internacionais e às suas implicações para o Brasil.

Objetivou-se com o presente trabalho, portanto, realizar uma pesquisa de interesse histórico, sistematizar informações dispersas e não consolidadas e analisar a atuação do Brasil e dos demais países da região. A pesquisa revelou uma atuação inconstante do Brasil ao longo dos anos, com a alternância de períodos de liderança – por exemplo, ao sediar no Rio de Janeiro, em 1986, a Conferência Especializada sobre Narcotráfico que deu origem ao foro interamericano sobre o tema – e

períodos de perfil baixo ou mesmo invisibilidade, resultantes, em alguns casos, das marchas e contramarchas com a criação e extinção de órgãos nacionais competentes.

Depois de ocupar lugar de relevo durante os anos oitenta e noventa, o tema das drogas saiu da pauta das prioridades norte-americanas no início dos anos 2000, suplantado pelas preocupações com terrorismo, Oriente Médio e crise econômica. No cenário internacional, registrou-se certo processo de exaustão em virtude da frustração de expectativas e metas irrealistas estipuladas no passado quanto à eliminação do narcotráfico. Apesar de não haver sido eliminado – ou talvez justamente por esse motivo –, o problema das drogas perdeu o protagonismo nos foros políticos, embora siga presente em instâncias mais técnicas. As drogas são hoje apenas um componente a mais do crime organizado transnacional, conectado a outros delitos igualmente graves, que devem ser tratados na agenda interna e internacional com igual empenho. Esse quadro traz um novo desafio para a diplomacia do Brasil e de seus vizinhos hemisféricos, qual seja, o de ocupar este novo espaço que surge, já sem a visibilidade da “guerra às drogas”, das grandes conferências internacionais e das manchetes midiáticas de impacto.



Conceitos e terminologia

Há grande imprecisão na terminologia comumente empregada para a área de estudo coberta por este trabalho. Termos como “drogas”, “entorpecentes”³, “narcóticos”, “abuso” e “substâncias psicotrópicas” são frequentemente utilizados de modo aleatório e intercambiável até mesmo na literatura especializada.

Não há uma definição consensual sobre o que sejam drogas. As classificações profissionais (por exemplo, “álcool e outras drogas”) normalmente enquadram a cafeína, o tabaco, o álcool e outras substâncias de uso habitual não médico como drogas, na medida em que são consumidas, pelo menos em parte, por seus diferentes efeitos psicoativos. Em medicina, o termo “droga” refere-se a qualquer substância com o potencial de prevenir ou curar doenças ou aumentar o bem-estar físico ou mental, sendo popularmente definida como “qualquer substância (exceto alimentos), que, por sua natureza química, afeta a estrutura ou as funções do organismo”. Na linguagem do público leigo, o termo refere-se especificamente a drogas psicoativas, em geral de uso ilícito, seja médico ou recreativo. A conotação negativa, cumpre enfatizar, não se

3 *Narcotic drugs.*

baseia em qualquer critério objetivo. Álcool, tabaco e cafeína são, portanto, raramente referidos como drogas, ao contrário, por exemplo, da heroína, cocaína e *cannabis*. Tecnicamente, contudo, nada existe na definição de “drogas”, nem mesmo as diferenças nos efeitos psicoativos, que justifique a isenção do álcool, tabaco e cafeína dessa categoria, os quais, pelas definições correntes, são efetivamente drogas.

Conforme analisado ao longo da pesquisa, a tolerância ou intolerância em relação ao consumo das diferentes drogas evoluiu, ao longo da história, mais a partir de convenções sociais arbitrárias – resultantes de fatores econômicos, históricos e culturais – do que de seus reais danos para a saúde. Na maioria dos países, álcool e tabaco, por exemplo, são consideradas drogas legais, apesar de seus efeitos potencialmente negativos para a saúde e do ônus que seu consumo impõe sobre o sistema de saúde pública. No caso do álcool, soma-se ainda o potencial de causar acidentes de trânsito e contribuir para a violência doméstica e urbana. É interessante observar, a propósito, que somente em 2003 foi assinado o primeiro instrumento internacional sobre o tabaco⁴, ao passo que a primeira convenção sobre o ópio foi assinada um século antes, em 1912.

Na ausência de uma definição satisfatória, portanto, subentendem-se por “drogas”, de modo geral, as substâncias de uso ilícito – ou seja, aquelas incluídas nas listas anexas às convenções da ONU sobre a matéria⁵ sujeitas a controles. Cabe ressaltar que o termo “substâncias controladas”, está livre de qualquer controvérsia⁶. Para efeitos deste trabalho, será utilizado o termo genérico “drogas” com a interpretação atribuída pelos políticos, pelo público, pela ONU e pela OEA e pela legislação brasileira: isto é, aquelas substâncias específicas que se encontram incluídas nos anexos das convenções internacionais sobre a

4 A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco foi assinada em maio de 2003, durante a 56ª Assembleia Mundial da Saúde. Seu principal objetivo é a redução do consumo daquela substância.

5 Tratam-se das Convenções de 1961, 1971 e 1988, mencionadas no capítulo seguinte.

6 HUSAK, Op. cit., pp. 28, 29, 31.

matéria e sujeitas aos controles internacionais. Tratam-se aqui dos opiáceos, canabináceos e cocaína (principais drogas de origem vegetal), bem como as anfetaminas e toda uma gama de drogas sintéticas. Encontra-se no final deste trabalho breve glossário definindo a terminologia aqui empregada.



Capítulo 1

A Era do Ópio – como tudo começou (6000 a.C. – 1920)

Em uma época em que Marx considerava a religião o ópio das massas, o ópio era barato e facilmente disponível. (Mandy Bentham)

A farmacologia é mais antiga do que a agricultura. (Aldous Huxley)

O uso de drogas remonta aos primórdios da civilização. Trata-se de um fato facilmente compreensível, visto que, durante milhões de anos, até que viesse a ocorrer a revolução agrícola do Neolítico, abundavam na natureza plantas contendo substâncias venenosas. Assim como os espinhos, o veneno era uma proteção naturalmente desenvolvida contra a voracidade dos animais⁷. Foi ampla, portanto, a variedade de venenos naturais facilmente acessíveis a partir dos quais as civilizações antigas iniciaram sua farmacologia.

Por ocorrer na natureza, sem necessidade de transformações químicas, o ópio terá sido provavelmente a primeira droga descoberta pela humanidade, o que se acredita ter ocorrido na Ásia Menor. É dos sumérios a menção mais remota à papoula de que se tem conhecimento, entre 5000 e 6000 a.C., encontrando-se em seu alfabeto ideograma que significa “planta” da “alegria”. 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, sendo Tebas famosa, nos tempos faraônicos, por seus campos de papoula. Do Egito, difundiu-se para o

⁷ ESCOHOTADO, Antonio. *Historia Elemental de las Drogas*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1996, p. 10.

Mundo Helênico e o Oriente Médio. O uso das drogas para fins medicinais prosseguiu na Idade Média, encontrando-se inúmeras referências a esse respeito em documentos da época. Entre essas, ressaltam-se as do médico Paracelsus⁸, o qual deveu grande parte de sua fama às doses generosas de ópio – a “pedra da imortalidade” – que receitava a seus pacientes. Não admira que o ópio fosse tão apreciado, já que o objetivo principal dos médicos era, até o final do século XIX, menos a cura das doenças do que a supressão da dor.

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., ampla variedade de plantas alcaloides. A coca, originária dos Andes, desempenhava um papel central na vida das comunidades do Altiplano no Peru e na Bolívia. Seu uso era geralmente restrito a tradições culturais, sendo raro ou inexistente o consumo recreativo. Durante a dominação hispânica, a administração colonial estimulou o consumo da folha por trabalhadores andinos, como forma de dar-lhes mais energia e compensar a má nutrição. Ao longo do período colonial, portanto, o hábito da mastigação de coca – o *coqueo* – expandiu-se entre camponeses peruanos e bolivianos, começando a planta a ser comercialmente explorada pela primeira vez.

Outras substâncias psicoativas utilizadas tradicionalmente pelas civilizações pré-colombianas foram o *peyote* no México, o *ayahuasca* na Amazônia e a *cannabis* em diversas regiões. O Novo Mundo era pródigo em plantas psicoativas e, até que nele viesse a instalar-se o monoteísmo, xamãs de várias culturas as utilizaram generosamente para curas milagrosas e como ponte para um mundo mágico e extraordinário⁹.

A ambivalência das propriedades de muitas drogas acabaria, contudo, por ser identificada, levando, juntamente com algumas evoluções

8 Philippus von Hohenheim, conhecido como Paracelsus (1493-1540), foi um médico, cirurgião e químico. Estimulou o desenvolvimento da química farmacêutica com suas descobertas de novos remédios.

9 ESCOHOTADO, Op. cit., p. 11.

tecnológicas determinantes, a ampliação do consumo recreativo e uma dose de discriminação social, a uma mudança gradual na atitude das sociedades e dos governos com relação àquelas substâncias, conforme relatado a seguir.

1.1. Dos xamãs às casas de ópio: a evolução das drogas e dos padrões de consumo

Thou hast the keys of Paradise, o just, subtle and mighty opium¹⁰.
(*Thomas De Quincey, "Confessions of an English Opium Eater"*)

Opiate – an unlocked door in the prison of identity. It leads into the jail yard.¹¹ (*Ambrose Bierce*)

As civilizações da Antiguidade – aí incluídos Egito, Grécia e Roma – não viam o ópio como um produto comerciável importante. Foram os árabes da Idade Média os primeiros a identificar seu elevado potencial mercantil: valor relativamente elevado, volume compacto, prazo de validade longo. Paralelamente à expansão de seus domínios, organizaram a produção e o comércio daquela droga¹². Ressalte-se que as restrições do Corão a substâncias causadoras de intoxicação não se aplicavam ao ópio, que era visto unicamente como produto medicinal, sobretudo analgésico.

No continente americano, foram os hispânicos os pioneiros no comércio da folha de coca. Segundo relatos da época¹³, já havia no século XVI cerca de quatrocentos comerciantes espanhóis engajados no comércio – legal, naturalmente – daquele produto. Destinado inicialmente

10 “Tu possuis as chaves do Paraíso, ó justo, sutil e poderoso ópio.”

11 “Opiáceo – uma porta destrancada na prisão da identidade. Conduz ao pátio da prisão”. Ambrose Bierce, escritor norte-americano (1842-1914), em “The Devil’s Dictionary”.

12 Com a perda gradual da influência árabe, o comércio passou a ser dominado por Veneza.

13 Comentários Reais do Inca Garcilaso de La Vega.

aos trabalhadores em Potosí e outras regiões de mineração, estendeu-se posteriormente a outras comunidades andinas¹⁴. Tardaria alguns séculos, contudo, até que o comércio da folha de coca se internacionalizasse – o que ocorreria somente após a descoberta dos seus princípios ativos, em meados do século XIX.

Ao contrário da coca, o consumo do ópio para fins medicinais universalizou-se cedo. Era barato, acessível e eficaz, servindo como analgésico, sedativo, remédio contra a febre e outros males. Comparado com sangrias e aplicações de sanguessugas, era suave, não produzia maiores desconfortos para o paciente, era autoministrável e podia ser receitado grátis pelos boticários, dispensando consultas médicas. A dependência frequentemente resultante do uso indiscriminado era aceita como o preço pela supressão da dor e, portanto, raramente tratada. Atingindo sobretudo as classes mais favorecidas, a dependência não configurava um problema social, não despertava o interesse da opinião pública ou dos governos. Não obstante os riscos para a saúde – ainda pouco conhecidos –, seu consumo, mesmo para uso recreativo, era socialmente aceito sem discriminação.

Ao longo dos séculos, alguns governos editaram regras internas reservando o uso das drogas para fins terapêuticos ou religiosos e a pessoas autorizadas, como sacerdotes, curandeiros ou médicos, e começaram, a partir do século XVIII, a proibir ou impor taxas mais pesadas à sua comercialização¹⁵. Somente no final do século XIX o uso abusivo e a dependência do ópio começaram a ser considerados problemas graves, de caráter transnacional e passível de controles internacionais. Tal evolução foi uma consequência da expansão do comércio mundial ocorrida no início da Era Moderna, a qual levou a um intercâmbio de diversos produtos novos com efeitos psicoativos. Alguns, como café, chá e tabaco, ganhariam em pouco tempo ampla aceitação, adquirindo

14 CEIN/doc. 12/86, 18.03.86, "*Observations for Analysis of the Problem of Drug Traffic and Consumption in the Americas – Presented by the Delegation of Venezuela*".

15 Em 1857, foi adotado na Inglaterra o "Sales of Poisons Bill", na tentativa de controlar a venda de opiáceos. É interessante notar ter-se debatido, na época, se tal controle seria viável na prática.

funções significativas na sociedade; outros, como o ópio, a cocaína e seus derivados, seriam inicialmente aceitos, posteriormente questionados e, finalmente, vilificados¹⁶. Conforme explicado mais adiante, a tolerância social com relação a certas drogas seria resultado de uma série de fatores culturais, sociais e econômicos, não necessariamente vinculados aos efeitos de cada uma para a saúde.

1.1.1. A droga primordial

Everything one does in life, even love, occurs in an express train racing toward death. To smoke opium is to get out of the train while it is still moving. It is to concern oneself with something other than life or death.¹⁷ (*Jean Cocteau*)

A primeira droga a ser consumida em larga escala e tornar-se objeto da atenção internacional foi o ópio. Para isso, contribuiu de forma essencial a evolução nas formas de consumo. Até meados do século XIX, o ópio e outras drogas, provenientes de plantas não refinadas, eram geralmente consumidas por via oral. Ingerir folhas ou infusões oferecia uma certa margem de segurança, pois a baixa concentração dos componentes biologicamente ativos dificultava fisicamente a possibilidade de superdose¹⁸. Essa situação logo se modificou com a difusão do hábito do fumo do ópio, derivado do tabagismo ocidental (emulado, por sua vez, das tribos indígenas norte-americanas). Sob a forma inalada e com fins recreativos, o consumo do ópio logo atingiu proporções preocupantes no Reino Unido, EUA e sobretudo na China,

16 MCALLISTER, William. *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*. Nova York: Routledge, 2000, p. 247.

17 Tudo o que uma pessoa faz na vida, até mesmo o amor, acontece em um trem expresso em meio à sua viagem desabalada em direção à morte. Fumar ópio significa sair desse trem em movimento. Significa preocupar-se com outras questões além da vida ou da morte. Jean Cocteau, escritor francês (1889-1963).

18 Será utilizado aqui, como tradução de *overdose*, o termo no vernáculo, incluído em glossário de drogas publicado pela Secretaria Nacional Sobre Drogas.

em meio ao total desconhecimento de sua capacidade de criar dependência. Outra evolução tecnológica fundamental ocorreu em meados do século XIX, quando se descobriram os princípios ativos – os fármacos puros – de distintas plantas, em uma sucessão que começou com a morfina (1806), prosseguindo com a estricnina (1817), cafeína (1820), nicotina (1828), codeína (1832), cocaína (1860), heroína (1883) e barbitúricos (1903), entre muitos outros.

O uso hipodérmico da morfina¹⁹ revolucionou a aplicação de opiáceos, permitindo resultado mais imediato, com doses menores e sem os efeitos gástricos colaterais do consumo por via oral. A partir dos anos 1830, fábricas na Alemanha, Reino Unido e EUA passaram a produzir morfina e outras drogas em grandes quantidades. Por volta de 1840, era utilizada para praticamente qualquer problema de saúde e também para fins recreativos, por homens e mulheres²⁰. Utilizada na Guerra Civil americana (1861-1865) e na Guerra Franco-Prussiana (1870-1871), a morfina, com suas propriedades analgésicas, revolucionou os hospitais de campanha. A descoberta da heroína, cinco vezes mais ativa do que a morfina, converteu a pequena fábrica alemã de colorantes de F. Bayer em um gigante químico mundial²¹, com grande influência, a exemplo de seus concorrentes, nas decisões sobre o controle internacional de drogas. A popularização da morfina e da heroína não eliminou de imediato o consumo do ópio, que seguiu sendo, por mais algumas décadas, a droga das classes operárias.

No Ocidente, especialmente EUA e Reino Unido, a dependência do ópio iniciou-se no século XIX, de duas formas. A primeira foi a rápida popularização do uso recreativo entre intelectuais e donas de casa de classe

19 A seringa hipodérmica foi inventada em 1843 e aperfeiçoada em 1853 pelo Dr. Alexandre Wood de Edimburgo, cuja esposa viria a falecer de overdose de morfina injetável – o primeiro caso na história de que se tem conhecimento. A princípio, acreditou-se – erroneamente – que a aplicação de drogas por via injetável não levaria à dependência.

20 A alta incidência de dependência de morfina entre as mulheres originava-se do uso médico, sendo a droga amplamente receitada para o tratamento de problemas menstruais e trabalho de parto (como analgésico). Profissionais do sexo a utilizavam para suportar o árduo trabalho e como método anticoncepcional (o uso continuado interfere na ovulação).

21 ESCOHOTADO, Op. cit., p. 91.

média. Escritores de renome como Byron, De Quincey, Coleridge e muitos outros recorreram à substância como fonte de inspiração literária; senhoras de classe média buscaram-na como substituta do álcool, cujo consumo lhes era vedado pelos costumes da época. A segunda forma foi o uso medicinal do láudano e dos chamados paregóricos e “elixires” – substâncias frequentemente preparadas com ópio cru, morfina ou cocaína, amplamente disponíveis e vendidas como cura para todos os males. Em meados do século XIX, boticas na Europa e nas Américas vendiam cerca de 70 mil remédios de fórmula secreta (“Tônico do Dr. X”, “Água Milagrosa de Z”), quase invariavelmente contendo substâncias psicoativas e amplamente anunciados em publicações e revistas. Para ter-se uma medida do caráter inofensivo que se atribuía àquelas substâncias, basta recordar que a cocaína foi um dos ingredientes do refrigerante Coca-Cola entre 1886 e 1890²² e que, em 1898, a heroína comercializada pela Bayer Pharmaceutical começou a ser vendida sem receita nas farmácias²³.

Ressalte-se que, nos EUA, o ópio já era usado medicinalmente nos tempos coloniais, tendo sido amplamente utilizado pelos exércitos coloniais e britânicos durante a Guerra de Independência nos anos 1770. Seu uso continuou restrito até meados do século XIX, quando então sucessivas levas de trabalhadores do sul da China²⁴, atraídos pela corrida do ouro na Califórnia e pela construção ferroviária, começaram a difundir pela Costa Oeste o hábito de fumo recreativo de ópio cru²⁵. Com o hábito, espalharam-se as casas de ópio (*opium dens*). A princípio restritas à comunidade chinesa, num misto de local de fumo, jogo, prostituição e restaurante, consistiam em verdadeiros centros comunitários do submundo. Drenavam os recursos dos imigrantes e retardavam seu retorno à China, detendo-os no exílio em um

22 John Pemberton, o coinventor farmacêutico do refrigerante, era dependente de morfina.

23 ESCOHOTADO, Op. cit., p. 88.

24 Apenas em 1852, 30 mil *coolies* partiram de Hong Kong para São Francisco, indo trabalhar em minas e estradas de ferro. O hábito do fumo do ópio seria igualmente levado pelos chineses emigrados para o Sudeste Asiático e a Austrália.

25 Com cachimbos.

círculo vicioso. As casas de ópio foram o berço da subcultura da droga no país, contribuindo para aprofundar o preconceito da sociedade norte-americana contra os imigrantes chineses, ao associá-los a drogas, crime e depravação.

A Guerra Civil (1861-65) contribuiu igualmente para difundir a dependência de drogas nos EUA. Durante o conflito, os hospitais – sobretudo do Norte – fizeram uso liberal de ópio e morfina (no sul confederado, era comum a escassez da substância, com sua substituição por uísque), sendo a papoula cultivada dos dois lados do *front*. O ópio foi ministrado oralmente para curar disenteria e malária e a morfina, para aliviar a dor. A ampla disponibilidade daquelas drogas e o desconhecimento sobre suas consequências levou muitos veteranos de guerra, tratados medicamente com as mesmas, a se tornarem dependentes. Aquela condição passou a ser conhecida, na época, como “a doença do soldado”. Também viúvas e parentes enlutados fizeram amplo uso da substância, para melhor suportar o sofrimento.

A conscientização das elites sobre os efeitos do ópio teve um grande impulso com a publicação, em 1821, da obra autobiográfica de Thomas De Quincey – *Confessions of an English Opium Eater*. Pela primeira vez, a realidade da dependência do ópio viu-se desnudada em seus aspectos mais sórdidos e dolorosos. A partir dessa época, começou gradualmente a erodir-se a crença no caráter inofensivo dos opiáceos, inclusive entre a classe médica e os membros de um recém-surgido movimento de saúde pública. Por sua vez, a tolerância social reverteu-se no momento em que o ópio passou a ser consumido de forma generalizada pelas classes menos favorecidas. No Reino Unido, a Revolução Industrial popularizou o uso de drogas para fins relaxantes entre o novo operariado – ex-camponeses subitamente proletarizados e refugiados nos subúrbios miseráveis das grandes cidades. Nos EUA, o ópio tornou-se a droga recreativa dos novos imigrantes de etnia chinesa. A preocupação despertada não foi, portanto, apenas com os efeitos da

droga, mas com seu usuário e com o caráter recreativo do consumo. Nos anos 1860, o ópio já era reconhecido como um problema social e de saúde; poucas décadas depois, passaria a ser também um problema de segurança pública, conforme relatado em capítulo posterior.

1.1.2. Outras drogas

O ópio inaugurou o comércio internacional de drogas, os conflitos internacionais sobre drogas, as máfias e as tentativas domésticas e multilaterais de controle. Até o final do século XIX, o ópio e seus derivados imperaram de forma praticamente absoluta entre as sociedades consideradas civilizadas, tanto nos meios abastados quanto entre migrantes e classes operárias, para fins medicinais e, crescentemente, recreativos. A partir dessa época, outras drogas começaram a popularizar-se no mundo.

A cocaína, sintetizada nos anos 1860, foi inicialmente introduzida como uma “substância maravilhosa” e considerada pelos médicos um remédio antidepressivo, “alimento para os nervos” e “forma inofensiva de curar a tristeza”. Por volta de 1885, a Companhia Parke-Davis já a fabricava sob diversas formas, para ser bebida, fumada, inalada, injetada ou aplicada sobre a pele, tendo como garoto-propaganda ninguém menos do que o jovem Sigmund Freud. A ampla demanda por aquela substância estimulou imediatamente o aumento dos cultivos comerciais da coca no Peru e na Bolívia, conforme relatado em maiores detalhes em seção posterior. A popularização do seu consumo recreativo nas décadas seguintes foi logo seguida da conscientização sobre seus efeitos colaterais e, nos EUA, da estigmatização social e racial decorrente da prevalência entre as populações afro-americanas do sul do país. Em pouco tempo, a substância passou a ser associada à violência urbana e familiar, degradação moral e desequilíbrio mental, desencadeando uma onda legiferante no país para seu controle.

Quanto à *cannabis*, seu prestígio entre a comunidade médica não chegou a firmar-se em medida remotamente parecida à do ópio e da morfina. Sempre pareceu uma substância tosca, própria de medicinas primitivas, sendo recomendada apenas esporadicamente como analgésico, hipnótico e antiespasmódico²⁶. Sua primeira proibição ocorreu em 1800, quando Napoleão Bonaparte banuiu o uso do haxixe em todo o Egito “para evitar delírios violentos e excessos”. O resultado daquela medida foi, contudo, despertar a curiosidade de alguns médicos e intelectuais franceses, levando à criação do *Club des Haschischiens*, composto por personalidades como Baudelaire, Victor Hugo e Balzac²⁷. Não obstante a iniciativa do general corso, a estigmatização daquela droga tardaria ainda algumas décadas.

1.2. Mercadores de sonhos: a internacionalização do tema

A war more unjust in its origin, a war more calculated to cover this country with permanent disgrace, I do not know and I have not read of.²⁸ (*William E. Gladstone sobre primeira Guerra do Ópio*)

We forced the Chinese Government to enter into a treaty to allow their subjects to take opium.²⁹ (*Sir Rutherford Alcock, Embaixador britânico em Pequim*)

Somente a partir do século XVII a questão dos entorpecentes entrou na esfera das relações internacionais, com a utilização do comércio do ópio pelas potências europeias, como instrumento de sua

26 A situação começou a reverter-se no final do século XX, passando a ser utilizada, sob recomendação médica, a pacientes com câncer, AIDS, glaucoma e outras doenças, como forma de amenizar os sintomas, tanto das doenças como dos tratamentos.

27 ESCOHOTADO, Op. cit., p. 94.

28 “Uma guerra mais injusta em sua origem, mais calculada para cobrir este país permanentemente de desgraça, não conheço e nunca ouvi falar”. William E. Gladstone sobre primeira Guerra do Ópio.

29 “Nós forçamos o governo chinês a aceitar um tratado permitindo que seus súditos consumam ópio”. Sir Rutherford Alcock, Embaixador britânico em Pequim.

política mercantil na Ásia. China e Índia (esta última, já sob domínio britânico) seriam as nações mais afetadas na fase inicial.

Cumprе ressaltar que os europeus não introduziram o cultivo ou o comércio de ópio na China, onde a substância era conhecida e utilizada para fins medicinais desde pelo menos o início da Era Cristã. Durante a Idade Média, o Império Celestial estabeleceu com o mundo árabe comércio de pouca monta, destinado sobretudo a compensar eventuais perdas na produção local. O consumo para uso recreativo era restrito à nobreza e às elites, sendo estimulado ainda entre as concubinas como forma de manter sua submissão. O problema da dependência envolvia uma minoria e não tinha, portanto, repercussões sociais.

A situação transformou-se a partir de meados do século XVII, com a introdução no país do hábito do fumo do tabaco por marinheiros europeus. A partir da abertura do Porto de Cantão em 1685 pelo Governo Imperial³⁰, o comércio começou a florescer nos dois sentidos, mas a um alto preço para a China: as quantidades maciças de tabaco desembarcadas popularizaram o hábito do fumo, começando a causar um problema de saúde pública. Prenunciando um padrão que se repetiria na China e no resto do mundo a partir de então, um édito da época proibindo o hábito logrou agravar ainda mais a situação: proibidos de fumar tabaco, os chineses passaram a fumar ópio. A expansão exponencial do hábito estimulou o aumento das importações de ópio indiano, dando início a um lucrativo círculo vicioso³¹.

Ao longo do século XIX, sucessivas leis chinesas visando a impedir a importação e o consumo do ópio nada mais fizeram do que estimular o contrabando e a corrupção de agentes governamentais³².

30 A abertura do porto de Cantão aos mercadores estrangeiros foi uma decisão do Imperador K'ang Hsi, assim como a imposição de regulamentos rigorosos sobre o comércio e os estrangeiros. A China passou a exportar chá, açúcar, sedas, pérolas, papel, cânfora, cobre, alumínio, ouro, prata, laca, óleos, bambu e porcelana, importando algodão, lã, ferro, estanho, chumbo, diamantes, pimenta, betel, relógios, contas de coral, âmbar, ninhos de passarinho, barbatana de tubarão, peixe, arroz e ópio indiano. Este último foi, desde o princípio, o produto mais desejado pelos chineses, sendo muito superior àquele produzido localmente.

31 Em 1613, a Companhia Britânica das Índias Orientais estabeleceu na Índia a primeira fábrica de ópio, visando ao mercado chinês. Aquela empresa já possuía os monopólios do sal e do betel. CEIN/doc. 12/86, Op. cit.

32 Em seu édito de 1729, por exemplo, o governo imperial limitou-se a adotar meias-medidas: embora previsse punições severas para traficantes e intermediários, deixava de banir as importações, mantendo os impostos sobre o ópio. Tais medidas em pouco afetaram os comerciantes europeus, que se limitaram a atuar com mais discrição.

A situação foi-se agravando progressivamente. Nos anos 1830 e 1840, o comércio do ópio começou a espalhar-se pela costa, elevando para cerca de 4 milhões o número estimado de dependentes (1% da população). Autoridades governamentais reconheciam a impossibilidade de reprimir efetivamente o tráfico, na ausência de uma marinha operativa para policiar o extenso litoral. Chegou-se a debater a possibilidade de legalizar e taxar o comércio, havendo aqueles, contudo, que argumentavam que tal decisão espreiaria o hábito. O Imperador refutava tal proposta, afirmando que nada o induziria a lucrar com o vício e a miséria de seu povo. Tal postura ética explica-se, em parte, pelo fato de que três de seus filhos eram dependentes da droga, vindo a falecer em decorrência³³.

Para o governo e os comerciantes ingleses e de outras potências ocidentais³⁴, não se colocava aqui um dilema ético particularmente grave: o ópio era visto como uma *commodity* tão legítima quanto, por exemplo, o uísque. Ademais, era aceita como fato irrefutável a predileção dos chineses pela substância. Um escritor da época relata que uma senhora britânica educada procuraria fazer com que um convidado chinês se sentisse em casa esperando, com toda a naturalidade, vê-lo trazer consigo sua caixinha de fumo ou de ópio³⁵. Nesse contexto se compreende a declaração do Primeiro-Ministro, Lord Palmerston, de que o comércio do ópio constituía um problema da China, cabendo àquele país controlar o consumo. (Um século mais tarde, seriam outros países exportadores a racionalizar dessa forma o comércio de drogas para o Ocidente, em um caso interessante de inversão de papéis).

Recorde-se, a propósito, que o Parlamento britânico se recusava a reconhecer oficialmente a existência de um comércio de ópio por seus nacionais, ao mesmo tempo temendo que o fim desse comércio levasse

Somente em 1799 seriam proibidas as importações, assim como o cultivo e o consumo, sendo adotadas nos anos seguintes leis e penalidades mais severas para casos de descumprimento.

33 Consta que o Imperador Tao Kwong veio a definhir e falecer de tristeza pela perda dos filhos.

34 Além dos britânicos, também mercadores norte-americanos eram particularmente ativos no comércio do ópio, do qual tinham uma fatia de 10%, ignorando a proibição de seu governo em vigor desde 1858.

35 Oliver Goldsmith, *Citizen of the World*, 1760.

a Índia Britânica à bancarrota. Com efeito, a exportação de ópio indiano era a única forma que se havia encontrado de equilibrar a balança comercial, já que o governo chinês interessava-se cada vez menos pelos produtos ocidentais, desejando apenas barras de prata em troca de suas sedas e porcelanas. Nas palavras do Imperador Ch'ien Lung, o Império Celestial possuía “todas as coisas em prolífica abundância, nada fazendo falta dentro de suas fronteiras”. A população chinesa, no entanto, parecia pensar de forma diversa, desejando do exterior um produto em especial – o ópio indiano.

Novas tentativas chinesas de banir as importações e confiscar carregamentos deram ensejo às chamadas guerras do ópio contra o Império Britânico (1839-42 e 1856-58). Uma visão retrospectiva mostra que a primeira “guerra” foi pouco mais do que uma série de escaramuças entre oponentes desiguais – era grande a defasagem dos métodos de guerra chineses –, com confrontos navais insignificantes e a ocupação britânica de algumas poucas cidades. Os conflitos concluíram-se com a derrota da China e a abertura forçada de seus portos. É interessante recordar que a Rainha Vitória considerou irrisórios os despojos de guerra, julgando que se poderia ter exigido concessões bem maiores do oponente derrotado³⁶.

De sua parte, o Império Celestial fora derrotado, mas não vencido. Não podendo lutar pelas armas, o fez pela enxada, liberando *de facto* o cultivo da papoula no país³⁷, de modo a reduzir as importações e livrar-se das pressões ocidentais; o combate ao consumo ficava pragmaticamente postergado para etapa posterior. A estratégia surtiu efeito:

36 Pelo Tratado de Nanquim (1842), que concluiu o primeiro conflito, foram abertos ao comércio exterior cinco portos chineses aos comerciantes ingleses e estabelecido o controle britânico sobre a aduana chinesa. O ópio foi aceito como um artigo lícito de comércio e sua importação foi permitida sem restrições. A Rainha Vitória considerou pífios os termos obtidos em Nanquim, definindo o Capitão Charles Elliot, condutor das operações de guerra, como “um homem que desobedeceu completamente as ordens recebidas e tentou obter os menores ganhos possíveis”. Ao final do segundo conflito, o Tratado de Tientsin (1858) forçou os chineses a legalizar as importações de ópio. Com isso, a balança comercial passou a desfavorecer a China. Esse comércio chegou a corresponder a quase um sétimo das rendas da Índia Britânica. Mais tarde, o comércio do ópio tornou-se um item permanente do comércio triangular entre Reino Unido, Índia e China. Pela Convenção de Pequim (1860), o governo chinês foi forçado a abrir novos portos e o rio Yangtze para o comércio estrangeiro, franqueando acesso ao interior do país.

37 Oficialmente legalizado em 1890.

por volta de 1880, as importações de ópio indiano já estavam em plena queda, embora o consumo prosseguisse.

Impedido, durante as décadas seguintes, de tentar controlar o consumo interno de ópio, o Governo chinês buscava sensibilizar a comunidade internacional para os níveis de dependência de drogas em seu território, que chegou a atingir, segundo estimativas, 27% da população. Necessitava, portanto, que o ópio deixasse de ser percebido como mero produto comercial, passando a ser considerado uma ameaça social, política e de saúde pública. Os protestos contra as importações forçadas permaneceriam ignorados, até que uma combinação de fatores domésticos e estratégicos levasse os governos ocidentais – em particular, o norte-americano e, em menor medida, o britânico – a reavaliar seus interesses na questão³⁸.

1.3. Controles e proibições

O efeito moral não é tão degradante para os ricos e abastados quanto para os pobres. O motivo é que o rico tem meios para comprar todo o ópio que quiser, ao passo que o pobre é frequentemente levado ao roubo e outros métodos desonestos para obter o dinheiro com o qual comprar a droga. (*Ho Su-cho*³⁹)

Enquanto as potências ocidentais impingiam exportações de ópio para a China, suas próprias populações iam se tornando adeptas daquela e de outras drogas, que continuaram, até o final do século XIX, sendo vendidas sem praticamente nenhuma restrição governamental. O livre-comércio, ao invés do seu controle, era a norma ocidental prevalecente na época. Nos EUA, qualquer forma de licenciamento conducente a monopólios era inclusive criticada como uma violação dos

38 MCALLISTER, Op. cit., p. 247.

39 Mercador chinês, início do século XX.

ideais democráticos. Em meio ao amplo uso medicinal de opiáceos e outras drogas, o consumo recreativo era tolerado com benevolência, sendo considerado, quando muito, um mau hábito e uma forma pouco grave de debilidade moral. Essa situação não duraria muito tempo.

1.3.1. As primeiras tentativas domésticas de controle

As pressões em prol de controles e proibições tiveram motivações de três ordens, complementares entre si. A primeira consistiu nas preocupações com a saúde pública, surgidas à medida que foram sendo constatados os efeitos colaterais nefastos do ópio e dos opiáceos para a saúde, entre os quais a dependência química. A segunda consistiu no interesse da classe médica em obter o monopólio sobre o receituário de drogas. A terceira correspondeu à preocupação de ordem social com as consequências do consumo recreativo pelas classes menos favorecidas da sociedade. A soma dessas pressões deu ensejo a uma verdadeira cruzada moralizadora a partir do final do século XIX. Nos EUA, o espírito reformista não se restringiu à questão das drogas, inserindo-se no bojo de um movimento progressista, destinado a fortalecer o tecido moral da sociedade e controlar a ganância do empresariado.

Foi gradual a imposição de restrições à venda do ópio. Em 1868, adotou-se na Grã-Bretanha lei farmacêutica de controle de “substâncias perigosas” (*Poison and Pharmacy Act*) determinando a aposição do rótulo “veneno” às embalagens contendo ópio e opiáceos e restringindo sua venda a determinados profissionais; não se previam, contudo, penalidades sérias para os contraventores. Na mesma linha, a partir de 1895, a maior parte dos estados norte-americanos aprovou leis controlando a venda de opiáceos e remédios de patente – elixires e preparados, inclusive para uso infantil⁴⁰ – contendo ópio. Em 1906, foi

40 Os operários tinham frequentemente de deixar seus filhos menores em creches improvisadas. Os atendentes, responsáveis por muitas crianças, optavam com frequência por ministrar-lhes xaropes calmantes. Desse modo, muitas crianças em zonas pobres passavam grande parte do tempo em um estado de semicomatose, habituando-se seu organismo aos opiáceos.

adotada nos EUA lei federal (*Pure Food and Drug Act*) pondo fim à indústria dos remédios de patente e exigindo que todos os medicamentos passassem a conter rótulo listando com precisão seu conteúdo⁴¹. Aquelas leis contribuíram efetivamente para impedir envenenamento agudo com substâncias de potencial letal desconhecido. Combinadas com campanhas educativas, com o surgimento da toxicologia, a descoberta de analgésicos mais leves – especialmente a aspirina, em 1899 – e a elaboração da teoria bacteriológica, resultaram em declínio súbito, substantivo e permanente do uso terapêutico do ópio e de suas vendas em farmácias⁴².

A preocupação de ordem social com as consequências do consumo recreativo, de sua parte, surgiram em virtude da extensão do hábito recreativo às camadas menos favorecidas da sociedade, mesclando preconceitos raciais e étnicos e temores com segurança pública. Já não se tratavam aqui de pessoas doentes ou inválidas, mas pertencentes à periferia da sociedade; como tal, eram vistas como irresponsáveis, autoindulgentes e sobretudo perigosas. As próprias campanhas humanitárias e bem-intencionadas da época tinham com frequência o efeito de estimular a xenofobia contra imigrantes chineses (principais consumidores de ópio cru) e reforçar ainda mais o racismo contra os recém-libertos afrodescendentes (relatório publicado nos EUA em 1910 afirmava que os “negros do sul” consumiam cocaína, colocando em risco as mulheres brancas – presumivelmente por fornicação). O somatório desses temores, preconceitos e exageros definiu uma nova atitude da sociedade norte-americana em relação às drogas. Era, portanto, somente uma questão de tempo para que o Governo e o Congresso comesçassem a agir.

Já em 1875, portanto, pressionada por uma opinião pública ofendida, e alegando que os chineses drogados pelo ópio tendiam a

41 Emendas posteriores à legislação exigiriam que os produtos viessem acompanhados de informação sobre a potência e garantia de cumprimento dos padrões nacionais de pureza.

42 GRAY, James. *Why our Drug Laws have failed and what we can do about it – a Judicial Indictment of the War on Drugs*. Philadelphia: Temple University Press, 2001, pp. 20, 21.

conduzir mulheres brancas à depravação moral, a Prefeitura de São Francisco adotou um decreto pioneiro proibindo o fumo (mas não a ingestão por via oral, preferida por usuários de classe média) e a posse de ópio e de seus instrumentos, bem como o funcionamento das casas de ópio. Nos anos seguintes, adotaram-se diversos decretos municipais e estaduais limitando o comércio de ópio, cocaína e *cannabis*, tendo por verdadeiro alvo os consumidores chineses étnicos, afro-americanos e mexicanos, respectivamente. Não obstante a aprovação de leis semelhantes em 27 estados norte-americanos entre 1875 e 1915, o hábito do fumo do ópio seguiu aumentando. Percebendo que a única maneira eficaz de combater o ópio seria no âmbito federal, o governo aprovou em 1909 uma primeira lei de abrangência nacional, que tornou o consumo da droga extremamente arriscado e oneroso. Tratou-se aqui do “Smoking Opium Exclusion Act”, uma das primeiras leis antidrogas norte-americanas, focalizada em um segmento específico do mercado consumidor. Chegava ao fim a tolerância social com relação ao consumo de ópio (e posteriormente de outras drogas), substituindo-se o *laissez-faire* e os controles informais até então vigentes pelos controles sociais formais. No final do século XIX, a demanda por ópio para fumo começou a declinar, inclusive em virtude da redução da população chinesa resultante de controles migratórios mais severos e repatriações voluntárias. De sua parte, os usuários voltaram-se para outras drogas mais concentradas e perigosas para a saúde tais como a heroína, injetada ou fumada.

Ponto de inflexão na política norte-americana sobre o tema foi a vitória dos EUA na Guerra Hispano-Americana de 1898 e a transferência das Filipinas para seu controle. Com isso, o Governo norte-americano passou a ter interesses substantivos no controle do comércio do ópio no Oriente. Ao explorar seus novos domínios, com o auxílio de missionários, foi encontrado sério problema de dependência da minoria chinesa, que havia sido facilitado pelo regime mercantilista espanhol. Motivado pelos recém-adquiridos interesses estratégicos e econômicos

no Pacífico, pelas pressões dos seus missionários contra o comércio de drogas, a crescente conscientização da sociedade sobre as implicações da dependência para a saúde pública e o movimento de temperança do álcool, o Congresso norte-americano estabeleceu, em 1903, um Comitê Investigativo para considerar a questão do abuso de ópio no Extremo Oriente, encomendando-lhe o primeiro levantamento internacional sobre o consumo daquela substância. A conclusão do levantamento foi de que constituía possivelmente um dos problemas mais graves na Ásia e que sua solução seria o controle da produção (na Índia, China, Birmânia, Pérsia e Turquia) e do comércio internacional⁴³. As recomendações para as Filipinas resultaram no fim do sistema de monopólio do comércio do ópio, banimento das casas de ópio, proibição do uso recreativo e, em 1908, das importações para fins não medicinais.

No Reino Unido, o conhecimento dos problemas de dependência na Índia (onde o consumo passou a superar as exportações por volta de 1870, gerando ocasionais problemas de segurança pública) e na China, somado às evoluções médico-científicas e sociais, levou ao despertar e à conseqüente organização da sociedade civil em movimentos e grupos de pressão. Assim ocorreu com a fundação, em 1874, da “Sociedade Anglo-Oriental para a Supressão do Comércio do Ópio”⁴⁴, uma aliança frouxa liderada por protestantes quakers ingleses, incluindo missionários ocidentais e oficiais imperiais chineses. Os *quakers* eram reformadores morais vigorosos, comprometidos em combater o que consideravam os males sociais no mundo; acreditavam que o ópio destruía física e moralmente seus usuários e contribuía para retardar o progresso do cristianismo na Ásia, confundindo-se na percepção popular local seu comerciante e o missionário estrangeiro. No final do século, a causa ia se tornando cada vez mais popular, alinhada ao movimento de temperança do álcool e contando com a adesão de considerável número de parlamentares britânicos. Os “santos”, como eram

43 MUSTO, Op. cit., p. 33.

44 Em seguida rebatizada de “Sociedade para a Supressão do Comércio do Ópio”.

sarcasticamente chamados aqueles ativistas por seus detratores, começaram a interferir nos interesses comerciais do país. Tampouco o movimento britânico era movido unicamente por preocupações de caráter humanitário e religioso: com o aumento da produção doméstica chinesa de ópio, as exportações britânicas já começavam a declinar na década de 1890.

Em resposta ao pleito da sociedade civil britânica, foi estabelecida a Comissão Real para relatar a situação do comércio do ópio. Os resultados constituíram, contudo, um anticlímax: a Comissão ressaltou que a Índia não poderia perder a renda com o ópio e atribuiu ao governo de Pequim a responsabilidade pelo problema da dependência no país ao permitir o consumo por seus súditos. A única concessão foi uma declaração governamental favorável à introdução de controles sobre o ópio, em um futuro indeterminado. A Sociedade demoraria dez anos para recuperar-se de tal derrota.

1.3.2. Os primeiros arranjos bilaterais

Muito embora o comércio e o uso de opiáceos não fossem ainda, no século XIX, objeto de qualquer regulamentação internacional, os EUA desde cedo adotaram algumas iniciativas pioneiras isoladas. Negociaram acordos com o Reino do Sião (1833), China⁴⁵ (1844) e Japão⁴⁶ (1858), pelos quais ficava proibido o engajamento de cidadãos norte-americanos no comércio de ópio naqueles países e vice-versa. Muito mais estava por vir.

Na Inglaterra, divisor de águas ocorreu em 1908. Em esforço inédito de cooperação bilateral nesse campo, celebrou-se com a China acordo histórico, estipulando redução anual de 10% das exportações de ópio indiano, dos cultivos chineses e de importações procedentes

45 Tratado de Wang Hea.

46 Tratado de Amizade e Comércio.

de outros países. A China cumpriria efetivamente sua parte da barganha⁴⁷, em troca do fim das exportações indianas para seu mercado. De sua parte, a Índia teve de alterar sua política agrícola – o que foi feito com êxito: em 1909, depois de mais dois séculos, cessaram as exportações de ópio para a China. O acordo, focalizado no controle da oferta mediante a regulamentação do comércio internacional lícito e a eliminação de excedentes, viria a ser o modelo para negociações futuras.⁴⁸ Mas esse ainda não seria o fim do problema da dependência na China, como se verá mais adiante.

1.4. Boas intenções, meias-medidas – as primeiras conferências internacionais

I repeat that, of itself, opium smoking is almost as harmless an indulgence as twiddling the thumbs and other silly-looking methods for concentrating the jaded mind⁴⁹. (*Sir George Birdwood*)

Até 1900, a atenção internacional concentrava-se no comércio entre Índia e China. Mas em 1908, quando o problema foi finalmente encaminhado – embora não resolvido – por meio do acordo entre China e Grã-Bretanha para a redução do comércio do ópio, a situação no resto do mundo já era grave, sobretudo em virtude da descoberta da morfina, da heroína e de outros derivados, mais concentrados e fáceis de contrabandear pelas fronteiras. Começava-se a perceber que o problema já não afetava apenas o Oriente e que o comércio não podia

47 O Governo chinês proibiu o cultivo da papoula, embora não a manufatura do ópio e seus derivados. Em 1906, proibiu o fumo do ópio (exceto para pessoas com mais de 60 anos – cláusula introduzida para acomodar a mãe do Imperador, que era dependente e não desejava romper o hábito) e determinou o fechamento de todas as casas de ópio. Estipulou meta de erradicação total até 1917.

48 BENTHAM, Op. cit., pp. 73, 78; MCALLISTER, Op. cit., p. 25.

49 “Eu repito que, por si só, o fumo do ópio é uma indulgência quase tão inofensiva quanto girar os polegares ou outros métodos tolos para concentrar a mente cansada”. Sir George Birdwood, carta ao “The Times”, 1881-1882.

ser policiado pelos países isoladamente, sendo necessária uma ação concertada.

Essa ação foi capitaneada por um ator novo, os EUA, dispostos a assumir o papel de condutor da política mundial de controle da produção e do comércio de drogas. Animados pelo sucesso obtido com os controles estabelecidos nas Filipinas, os EUA propuseram-se a estabelecer uma política global sobre o tema, oposta à das potências coloniais europeias, envolvendo países produtores e consumidores. Para lograr seus objetivos, utilizariam uma combinação de pressões morais, apoio a códigos reguladores, incentivos econômicos e uma diplomacia ativa⁵⁰. Militarmente inferiores aos impérios globais da época, recorreriam ao argumento ético da imoralidade das drogas nas primeiras conferências internacionais sobre a matéria, determinando a direção em que o tema evoluiria mundialmente.⁵¹

Cabe ressaltar que, até 1909, os EUA não possuíam leis federais proibindo o comércio/contrabando de ópio,⁵² nem quaisquer estatísticas confiáveis sobre seu próprio problema de drogas. Não exportavam e nem restringiam as importações de ópio ou derivados, limitando-se a impor pequena sobretaxa. Como resultado das campanhas de esclarecimento popular contra os elixires, a importação *per capita* já começava inclusive a declinar. Os motivos para a ação norte-americana contra os efeitos nefastos das drogas iam, portanto, mais além da preocupação com a saúde da população no mundo. O governo em Washington percebeu desde cedo que o controle do comércio de opiáceos seria um meio de erodir a primazia europeia sobre o comércio geral com a China. Com efeito, a manutenção do *status quo* não lhe beneficiava: os arranjos resultantes das guerras do ópio não somente haviam excluído as companhias marítimas norte-americanas do mercado chinês⁵³,

50 BRUNN, Kettil; PAN, Lynn e REXED, Ingemar. *The Gentlemen's Club – International Control of Drugs and Alcohol*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975, p. 10, 28.

51 BENTHAM, Op. cit., pp. 78, 79.

52 A primeira lei federal foi o "Smoking Opium Exclusion Act" de 1909, mencionado anteriormente.

53 Com a legalização do comércio do ópio na China em 1858, os navios americanos até então usados para contrabandear ópio se tornaram ociosos.

como também vinham prejudicando o comércio “legítimo” com o Império, ao restringir o poder aquisitivo de sua população⁵⁴. Ademais, as relações com a China encontravam-se estremecidas desde a proibição, em 1887, a que americanos não natos (aí incluídos os súditos chineses) se engajassem no comércio de ópio para os EUA. Somou-se a essa situação o boicote de produtos americanos na China, desencadeado em 1905 em retaliação contra o tratamento dispensado aos imigrantes chineses nos EUA.

Nessas condições, a Administração Theodore Roosevelt⁵⁵ idealizou uma estratégia destinada a atenuar os ressentimentos chineses, colocar os ingleses em uma luz desfavorável e minar o entrenchamento europeu no comércio com a China: assumiu a liderança na organização da primeira conferência internacional sobre drogas⁵⁶. Estudiosos especulam que, com isso, teria sido descartada alternativa mais radical aventada pelo intrépido presidente para resolver a crise com a China – a invasão do país pelas Forças Armadas norte-americanas⁵⁷.

1.4.1. Conferência de Xangai (1909)

Essa iniciativa pode ser usada como azeite para acalmar as águas revoltas de nossa agressiva política comercial [na China]. (*Harrison Wright, assessor presidencial, em carta ao Secretário de Estado*)

Foi assim que em 1909, sob a liderança norte-americana, formou-se a “Comissão do Ópio”, congregando representantes de treze

54 MCALLISTER, Op. cit., p. 27.

55 Roosevelt fora inspirado, em parte, por um membro influente e articulado da Comissão de Investigação, o Bispo Charles Brent, que sugeriu a convocação de um simpósio internacional que contemplasse estratégias cooperativas para reverter o tráfico crescente de ópio. Havendo trabalhado nas Filipinas, Brent conscientizara-se dos efeitos maléficos que o ópio podia ter sobre a sociedade.

56 BENTHAM, Op. cit., p. 75.

57 ESCOHOTADO, Op. cit., p. 102.

potências⁵⁸, a maioria das quais com possessões territoriais ou interesses comerciais substantivos no Extremo Oriente⁵⁹. Nenhum país da América Latina ou do Caribe foi incluído no grupo. Presididos pelos EUA, reuniram-se em Xangai naquele mesmo ano, na Conferência Internacional sobre o Ópio – a primeira do gênero –, no intuito de discutir as ramificações internacionais do problema na China e efetuar um levantamento da situação no globo⁶⁰. Às vésperas da Conferência, o Senado norte-americano aprovou o “Smoking Opium Exclusion Act” já mencionado, que tornou ilegais todas as importações de ópio, exceto aquelas feitas por empresas farmacêuticas registradas.

Aliadas, as delegações norte-americana e chinesa defenderam a imposição de controles internacionais severos (os quais pouco afetariam aos EUA) e questionaram as prerrogativas das potências coloniais, criando uma atmosfera de confrontação que prosseguiria nas décadas subsequentes. De sua parte, as potências coloniais objetaram sistematicamente às alegações de que o uso de ópio para fins não medicinais fosse imoral ou produzisse efeitos deletérios. Argumentando que a responsabilidade pelo controle deveria caber exclusivamente aos governos nacionais, recusaram-se a negociar qualquer tratado de controle juridicamente vinculante. Países com indústrias farmacêuticas importantes – Alemanha, Suíça, Holanda – dispuseram-se a apoiar controles sobre matérias-primas, mas recusaram quaisquer restrições às drogas manufaturadas. Estados produtores como Pérsia (representada sintomaticamente por comerciante local) e Índia diziam ser o uso de drogas um assunto interno e defendiam seu direito de exportar aquelas substâncias para os Estados que não proibissem sua importação. A Turquia, segundo produtor mundial após a Índia, sequer se fez representar no encontro. As metrópoles

58 Grã-Bretanha, França, Alemanha, Japão, Holanda, Portugal, Rússia, China, Sião, Pérsia, Itália, Áustria-Hungria e Turquia, além dos EUA. A Turquia foi o único dos membros da Comissão a não enviar representante a Xangai.

59 SIMMONS, Op. cit., p. 258.

60 “70th Anniversary of the Xangai Opium Convention”. *Information Letter May-July 1979*. UN Division of Narcotic Drugs.

com colônias no Sudeste Asiático onde se comercializavam grandes quantidades de ópio temiam que a redução da oferta lícita estimulasse o contrabando (o que veio efetivamente a ocorrer) e consideravam as iniciativas naquele sentido irrealistas e irresponsáveis⁶¹. As potências europeias sem interesses diretos no tema, embora simpatizando com as iniciativas norte-americanas, assumiram posição distanciada, considerando a questão pouco prioritária⁶². Como pano de fundo das negociações, seguia predominando o princípio do livre-comércio, extensivo às substâncias psicoativas. Nesse cenário, não admira que o consenso se tenha mostrado praticamente inviável.

Na impossibilidade de negociar uma convenção ou obter compromissos com uma política definida, a Comissão limitou-se a debater projetos de recomendações que dispensavam a ratificação dos governos. Como resultado do encontro, foram adotadas resoluções exortando os países membros a cooperarem com os esforços chineses de controle, a suprimirem gradualmente o fumo do ópio (uma versão neutralizada da proposta original norte-americana⁶³) e controlarem a produção, distribuição e uso da morfina. Caberia a cada país a responsabilidade de impedir as exportações para nações onde as importações estivessem banidas. Findo o encontro, os governos participantes continuaram a seguir suas próprias inclinações, ignorando as recomendações da Comissão. Graças às suas táticas protelatórias, o Império Britânico continuou sendo o maior produtor e exportador mundial de ópio até a década de 1930.⁶⁴

Apesar de não haver estabelecido nenhuma obrigação internacional, o evento teria consequências de longo alcance, constituindo o

61 MCALLISTER, Op. cit., pp. 29, 33.

62 SIMMONS, Op. cit., p. 26.

63 Com vistas a ter algo a apresentar durante a Conferência, mas sem ofender a comunidade médica ou os produtores de drogas, os EUA impuseram em 1909, às vésperas do encontro, uma proibição à importação de ópio para fumo. Assim munidos de uma novíssima legislação, propuseram durante o encontro, com o apoio da China, a imediata proibição do fumo do ópio. O projeto não prosperou, esbarrando na contraproposta britânica de "regulamentação cuidadosa". SIMMONS, Op. cit., p. 26.

64 BENTHAM, Op. cit., pp. 78, 79.

ponto de partida para o controle internacional das drogas e o estabelecimento de um arcabouço internacional – inicialmente no âmbito da Liga das Nações e, mais tarde, da ONU. Foi pioneira ao obter, pela primeira vez, o reconhecimento da existência de um problema de âmbito mundial e do perigo da dependência química. Determinou a compilação, pela primeira vez, de informações sobre a produção mundial de ópio. Abriu o precedente de discutir a situação interna dos países no tocante à questão das drogas⁶⁵. Levou a Índia a cessar as exportações de ópio para as Filipinas e demais jurisdições que proibissem sua importação.

De sua parte, a China foi imediatamente cobrada pelo auxílio norte-americano, recebendo uma lista de demandas que incluía a revisão de acordos tarifários bilaterais.

1.4.2. Conferência da Haia (1912)

Após certa procrastinação, realizou-se em dezembro de 1911 uma nova conferência, com a participação dos mesmos países que haviam estado em Xangai, menos o Império Austro-Húngaro. Os desafios foram novamente significativos: declarar um princípio era uma coisa; restringir uma indústria multinacional lucrativa era outra. Mesmo concordando com a existência de um problema internacional, a preocupação principal dos governos participantes seguia sendo com as perdas comerciais. Os alemães protegeram sua já então poderosa indústria farmacêutica; os persas, seus cultivos; os holandeses, seu comércio nas Índias Orientais. Britânicos mostravam-se apreensivos com possíveis repercussões para a economia indiana. Juntamente com a França, recusavam a proposta dos EUA de direito recíproco de inspeção dos navios em alto-mar. A Itália desejava

65 BRUNN, Op. cit., p. 10.

controles internacionais sobre a *cannabis* e o haxixe, amplamente consumidos em suas possessões africanas. Portugal recusava-se a adotar qualquer medida que pudesse prejudicar o comércio de ópio em Macau, a menos que todos os demais governos envolvidos adotassem idêntica medida. A Rússia rejeitava a ideia de restrições sobre as plantações de papoula, destinadas em seu território à extração do óleo e das sementes. Ainda assim, a conferência foi um divisor de águas, pois desta vez os delegados tiveram poderes para formular um projeto de convenção a ser submetido a seus governos. Em janeiro de 1912, em meio a pressões norte-americanas, chegou-se a uma convenção para o controle da produção do ópio e a proibição do seu uso para fins não medicinais.

A Convenção da Haia foi o primeiro tratado internacional de controle de drogas, regulamentando de forma incipiente a fabricação, comércio e uso da cocaína, ópio e seus derivados. Constituiu o primeiro passo para a construção do complexo arcabouço normativo internacional, fornecendo um modelo para legislações futuras. Deu à questão um tratamento repressivo e proibicionista: determinou a restrição da produção, venda e uso do ópio a necessidades “legítimas” (medicinais e científicas), estipulou a supressão gradual do seu fumo, estabeleceu um sistema de autorizações e registros e proibiu a exportação de drogas para Estados que banissem sua importação. Definiu quimicamente opiáceos e cocaína, de modo a eliminar as lacunas legislativas, que até então permitiam que os traficantes declarassem impunemente seus produtos como derivados ou substitutos. Marcou o início de um verdadeiro internacionalismo na questão, refletindo a crescente conscientização de que outras nações além da China haviam sido “contaminadas” pelo consumo do ópio⁶⁶. Mais importante, consolidou o princípio de que era um dever – e um direito – de todo Estado velar pelo uso “legítimo” de certas drogas⁶⁷. E contribuiu efetivamente para a redução do problema

66 SIMMONS, Op. cit., pp. 26, 258.

67 BRUNN, Op. cit., p. 272.

de dependência na China⁶⁸. Atribuiu-se ao Governo dos Países Baixos, país-sede da reunião, a responsabilidade por monitorar o cumprimento da Convenção.

Juntamente com a convenção, foi assinado um protocolo, que apontava para a necessidade de controle internacional sobre a remessa de drogas por via postal e sobre o estudo da questão da *cannabis*, tema improvisadamente incluído na agenda.

Permaneceram lacunas, no entanto, ao deixar-se aos governos individuais a interpretação dos controles, mediante uma regulamentação doméstica – e não internacional – da produção e distribuição. Pouco dispôs para limitar as exportações massivas para Macau, Hong Kong e outros centros do contrabando mundial de ópio. Os principais territórios produtores, representados no encontro pelo Reino Unido e Pérsia, lograram barrar os dispositivos sobre redução de cultivos. Nenhum cronograma foi estipulado para a supressão do fumo do ópio. Embora constituindo um marco na evolução do tema, a Convenção exortou muito mas obrigou pouco. Seria interpretada de forma maximalista pelos EUA e outros Estados inclinados a aplicar os controles e minimalista pelos recalcitrantes. No intuito de desviar a atenção do continuado papel da Índia como produtora e exportadora de ópio e protelar o controle internacional sobre aquela substância, o Reino Unido logrou que a conferência tratasse igualmente de drogas industrializadas, tais como cocaína e heroína, vencendo as objeções da Alemanha. Para defender sua indústria farmacêutica de drogas manufaturadas, contudo, o governo alemão introduziu, com o apoio francês, várias cláusulas de exceção, além de um procedimento peculiar que condicionava a entrada em vigor da Convenção à ratificação por todas as partes, alegando que somente dessa forma o controle seria efetivamente internacional. Em face das estratégias protelatórias de alguns países, o documento não havia ainda entrado em vigor em 1914, no momento em que eclodiu a Primeira Guerra Mundial.

68 BENTHAM, Op. cit., p. 87.

A guerra conduziu o tema, temporariamente, em direção oposta à dos controles estipulados pela Convenção da Haia. A interrupção súbita dos fornecimentos alemães de morfina e heroína deixou muitas nações aliadas e neutras em risco de escassez, levando-as a expandirem suas indústrias farmacêuticas no bojo dos esforços bélicos.

Nos EUA, a eclosão do conflito criou um desejo coletivo de purificar e fortalecer a nação que se preparava para lutar “em defesa da democracia”. Foi nesse contexto que se aprovou no país em 1914, com amplo apoio popular, a primeira lei proibicionista de caráter abrangente – o *Harrison Narcotics Act*, pelo qual se internalizou a Convenção da Haia de 1912 mediante a estipulação de uma série de restrições para a comercialização doméstica do ópio, da cocaína e de seus derivados⁶⁹. Curiosidade eivada de ironia, o autor da severa legislação, Harrison Wright, sofria de alcoolismo, vindo a ser demitido de seu cargo na Presidência por aquele motivo. Em 1919, o *Harrison Act* entrou em vigor, sendo suas consequências analisadas no capítulo seguinte.

O final da guerra permitiu a retomada das discussões internacionais⁷⁰ e a entrada em vigor da Convenção em 1919. A cessação das hostilidades veio, no entanto, agravar o problema das drogas, começando as indústrias farmacêuticas a buscarem mercados para suas capacidades produtivas expandidas e ampliando desse modo a oferta nos mercados⁷¹. Os sintéticos, muitos dos quais desenvolvidos durante a Guerra, suplantaram temporariamente a heroína e a cocaína, cujo consumo veio a declinar substantivamente nos anos trinta⁷².

69 Passou-se a requerer registro, pagamento de um imposto intencionalmente elevado e preenchimento de formulários de encomenda como condição para a importação, venda ou fornecimento de ópio, cocaína e seus derivados. A *cannabis* não foi incluída, tendo sido considerada não formadora de hábito e menos maléfica do que o ópio ou a cocaína.

70 Foram incluídos no Tratado de Versalhes dispositivos sobre o ópio.

71 MCALLISTER, Op. cit., pp. 37, 39, 83.

72 O número de dependentes caiu de cerca de 250 mil em 1900 para menos da metade no final dos anos trinta.

1.5. O Velho Bloco do Ópio – O período da Liga das Nações

The League has tried often, but always in vain
To stop people taking a sniff of cocaine
But profits substantial will always be made
By Switzers engaged in the drug making trade. (Poema anônimo⁷³)

A estrofe acima reflete com humor a percepção da época sobre a atuação da Liga das Nações na esfera do controle de drogas. Em 1919, ao término da Primeira Guerra Mundial, atribuiu-se ao recém-estabelecido órgão a supervisão dos acordos relativos ao controle de drogas. Criou-se um Comitê Consultivo sobre o Tráfico de Ópio e Outras Substâncias Perigosas – originalmente integrado pelas potências coloniais europeias com interesses no comércio com o Extremo Oriente (Reino Unido, França, Holanda e Portugal) e pelos principais produtores (China, Índia e Reino do Sião)⁷⁴. Os EUA, embora não sendo membros da Liga, participariam ativamente dos trabalhos do Comitê a partir de 1923, na condição de consultores. A questão das drogas ganhou, desse modo, um lugar permanente na agenda da Liga das Nações em Genebra⁷⁵. Na prática, contudo, o Comitê Consultivo – apelidado de “o velho bloco do ópio” – viu-se imediatamente dominado pelos integrantes europeus⁷⁶, donos de monopólios sobre a produção e distribuição de ópio, cujo real interesse era garantir o livre-comércio com a China⁷⁷. Nessas condições, não surpreende que os trabalhos da Liga tenham sido *always in vain* – ou quase.

73 “A Liga (das Nações) tem tentado muito, mas sempre em vão / Impedir que as pessoas cheirem um pouco de cocaína / Mas lucros substanciais sempre serão obtidos / por suíços envolvidos no negócio da produção de drogas” (poema anônimo, com rimas no original).

74 Note-se a saída de alguns dos integrantes do Comitê do Ópio de 1909.

75 MCALLISTER, Op. cit., p. 44.

76 Com o tempo, o número de membros aumentaria: em 1927, decidiu-se admitir países “vítimas”, de modo a diluir a influência daqueles mais interessados na produção e no comércio.

77 Após a Segunda Guerra, vários desses monopólios foram eliminados, introduzindo-se a proibição em diversas jurisdições, tais como a colônia britânica de Hong Kong, geralmente com resultados contraproducentes.

Por ocasião da Segunda Conferência de Genebra⁷⁸, realizada em 1925 já com a participação de 41 governos⁷⁹, aprovou-se a Convenção Internacional do Ópio, que estabeleceu uma série de medidas de controle⁸⁰ – seriamente enfraquecidas por cláusulas de exceção. Deixou de incluir dispositivos propostos pelos EUA para a eliminação gradual do fumo do ópio e para a restrição da produção de ópio e da folha de coca às necessidades médicas e científicas⁸¹ – os quais as potências europeias se diziam despreparadas para adotar até que a China superasse seus problemas políticos internos. Nações consumidoras insistiam para que os produtores interrompessem a produção. As produtoras recusavam-se a suprimir o sustento de seu campesinato. A Índia alegava necessitar do ópio para consumo doméstico. A Pérsia declarava ser impossível encontrar cultivo substituto. O único produtor disposto a considerar uma redução de cultivos era a China, contanto que outros países fizessem o mesmo. Quando ficou claro que a produção não seria interrompida, EUA e China retiraram-se do encontro. O documento final manteve a liberdade dos Estados para produzir e comerciar drogas em quaisquer quantidades, contanto que fornecessem relatórios precisos aos órgãos da Liga – de cujo escrutínio podiam, aliás, furtar-se. Tratava-se de um regime de controle inexperiente, limitado e, uma vez mais, focalizado exclusivamente no controle da oferta.⁸² Como reflexo

78 A Primeira Conferência de Genebra sobre Drogas realizou-se em 1924, com o objetivo de considerar medidas para a supressão do uso do ópio no Extremo Oriente. O resultado foi a decisão de abolir as concessões para comércio de ópio, passando os governos a assumir o controle por meio de um sistema de licenças e proibição de reexportação. A medida aplicava-se unicamente ao ópio, omitindo-se sobre a morfina e outros opiáceos.

79 Entre os 41 participantes da Conferência de 1925, incluíram-se pela primeira vez alguns latino-americanos e caribenhos: Brasil, Bolívia, Chile, Cuba, Nicarágua, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

80 Estabelecia um sistema de autorizações de importação e exportação visando a impedir o desvio de drogas em trânsito; medidas para incremento do controle doméstico; restrições ao comércio de folha de coca e *cannabis*; controle das drogas manufaturadas; procedimentos para a inclusão de novas drogas nas listas de substâncias controladas; regulamentação da distribuição de drogas; definição de procedimentos para decidir quais drogas deveriam ser sujeitas a controle internacional; e criação da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes - JIFE - para suprir as deficiências do Comitê Consultivo. Entre as lacunas, ressaltavam-se o mandato fraco da JIFE, omissões no procedimento de autorizações de exportações e importações para países não signatários; inexistência de procedimentos claros para o acréscimo de novas substâncias à lista de drogas controladas; lacunas no tocante a drogas sintéticas; ausência de limitações aos cultivos, produção por empresas farmacêuticas ou consumo. Como sanção para as infrações, contudo, estipulou tão somente o confisco dos carregamentos.

81 GREGG, Robert. "The International control system for narcotic drugs", in SIMMONS, Op. cit., p. 293.

82 MCALLISTER, Op. cit., pp. 44, 69.

de sua escassa eficácia, cinco anos mais tarde a França estabeleceria um monopólio sobre a produção e comércio de ópio na Indochina⁸³.

Não obstante suas debilidades, a Convenção trouxe alguns avanços: criaram-se novas expectativas no tocante ao comportamento internacional; os países concordaram em divulgar informações até então consideradas confidenciais;⁸⁴ acordou-se a manutenção de um banco de dados sobre a produção mundial de ópio, as necessidades da indústria farmacêutica e as rotas de tráfico e comércio; incluíram-se na ordem do dia questões referentes a uma maior cooperação internacional e implementação doméstica dos acordos e incorporou-se ao regime de controle a heroína e a *cannabis*, esta última restringida a usos médicos e científicos (em virtude das preocupações britânicas com a conversão do haxixe em um símbolo de subversão anticolonialista no seu protetorado egípcio)⁸⁵. E instituiu-se um órgão oficial para policiar as regulamentações.

Desta vez, o Brasil fez-se representar, enviando à conferência dois médicos conceituados. O viés de saúde pública dado ao tema pelo Brasil e outros países contrastou com a diferente abordagem de terceiros, conforme se depreende do perfil das delegações: congressistas (EUA), funcionários do Ministério do Interior (Grã-Bretanha), representantes do órgão de reintegração civil de ex-combatentes (Canadá) e do Ministério de Colônias (França). Note-se aqui o despertar do interesse da América Latina e Caribe sobre o tema, tendo participado do encontro sete países além do Brasil, a maioria representados por diplomatas lotados na Suíça. Entre os signatários da Convenção, contudo, não se incluiu nenhum país latino-americano ou caribenho⁸⁶.

83 CEIN/doc. 12/86, Op. cit.

84 Deu-se aos novos órgãos da Liga a atribuição de coletar estatísticas governamentais “confiáveis” sobre produção e comércio de drogas, as quais serviriam como ponto de partida para uma base de dados.

85 Cumpre acrescentar que, décadas antes, o próprio Exército britânico havia elaborado abrangente relatório sobre o consumo daquela droga na Índia, recomendando a manutenção do regime de livre venda. ESCOHOTADO, Op. cit., p. 115.

86 Assinaram a Convenção de 1925: Albânia, Alemanha, Bélgica, Grã-Bretanha, Austrália, França, Grécia, Japão, Luxemburgo, Países Baixos, Pérsia, Polônia, Portugal e Sião (Tailândia).

Mesmo com dois instrumentos internacionais em vigor sobre a matéria, seguia inexistindo uma posição internacional consensuada sobre como controlar as drogas. Os EUA defendiam a eliminação dos excedentes, afirmando que, desse modo, cessaria a oferta ilícita e o consumo. A Holanda e outros países afirmavam, com razão, que as tentativas de restringir o comércio lícito de ópio estimulariam o contrabando, a corrupção e o uso de outras drogas⁸⁷. Consideravam a postura norte-americana hipócrita, visto que tentava impor no exterior um padrão moralista de comportamento que não logravam implementar internamente. Estados produtores como Bolívia, Bulgária, Grécia, Hungria, Pérsia, Sião, Turquia e Iugoslávia, dependentes das exportações agrícolas de papoula ou de coca, objetavam à imposição de controles sobre matérias-primas. Raramente, contudo, assumiram a liderança nas negociações em Genebra, limitando-se a vetar propostas que lhes pareciam excessivamente onerosas. Há que mencionar ainda a decisão do Peru de manter-se à margem das negociações, julgando que a coca representava um caminho para sua autossuficiência, modernização e desenvolvimento. Em meio à variedade de posições assumidas, a dos EUA prevaleceria na determinação da trajetória dos esforços internacionais de controle de drogas⁸⁸.

Nos anos seguintes, foram negociados novos acordos sobre drogas, estabelecendo-se controles adicionais:⁸⁹ limitação da fabricação de

87 ESCOHOTADO, Op. cit., p. 116.

88 MCALLISTER, Op. cit., pp. 56-67.

89 Segue a relação completa dos instrumentos assinados: Acordo de 1925 Relativo à Fabricação, ao Comércio Interno e ao Uso do Ópio; Convenção Internacional de 1925 sobre Drogas Nocivas (pela qual a *cannabis* juntou-se à cocaína e ao ópio na lista das substâncias controladas e determinou-se que os governos passassem a submeter para uma Junta Central Permanente estatísticas anuais sobre a produção de ópio e de folhas de coca, além da manufatura, consumo e estoques dessas drogas e relatórios trimestrais sobre importações e exportações); Convenção Internacional de 1931 para Limitar a Fabricação de Entorpecentes (pela qual foi criada a Comissão Consultiva sobre o Tráfico de Ópio e Outras Substâncias Nocivas, com o objetivo de restringir a produção mundial e estoques de drogas aos montantes estritamente necessários para fins médicos e científicos, acrescentando-se a requisição de se estimarem as necessidades de drogas para fins legítimos, de se vincular um rastro burocrático à fabricação, importação e exportação, ampliar a vigilância e impor limites à manufatura e comércio de drogas); Acordo de 1931 sobre o Controle do Hábito do Fumo do Ópio no Extremo Oriente (o primeiro instrumento voltado para uma região específica); Convenção Internacional de 1936 sobre a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas (para a supressão do tráfico ilícito de drogas perigosas, determinando punições severas para aqueles que comercializassem drogas ilegalmente e comprometendo os Estados Partes a impedir que os criminosos se esquivassem a ir a julgamento por razões técnicas e a facilitar a extradição em casos de crimes relacionados a drogas).

opiáceos às quantidades necessárias ao uso medicinal e científico (Convenção de Limitação de 1931), tipificação do tráfico de drogas como crime e estipulação de sanções mais severas contra narcotraficantes (Convenção de 1936 – primeiro ato internacional sobre drogas ao qual o Brasil aderiu⁹⁰), estabelecimento de sistema de estimativas das necessidades nacionais de drogas para fins médicos e científicos e criação de um órgão adicional de controle⁹¹. As autoridades nacionais seriam as principais reguladoras daquelas medidas, cabendo aos órgãos internacionais controle indireto posterior, sendo que os únicos poderes coercitivos disponíveis seriam a publicidade internacional negativa e a ameaça de interrupção do fornecimento legal de drogas para os participantes do regime.⁹² Como resultado desses esforços, logrou-se em certa medida regulamentar o comércio lícito, mas ao preço de estimular a expansão dos mercados clandestinos⁹³ e o deslocamento dos cultivos para regiões mais isoladas. O uso recreativo não foi eliminado, mas simplesmente colocado na ilegalidade. O enfoque na “regulamentação” do comércio lícito em detrimento da “prevenção” do ilícito seria mantido nos instrumentos posteriores, até os anos 1960. Sobre os países agrícolas produtores recaíram, naturalmente, as medidas regulatórias mais intrusivas.⁹⁴

As convenções de 1925 e 1931 foram implementadas de forma relativamente conscienciosa. Juntamente com programas nacionais de monitoramento crescentemente coordenados e uniformes, produziram um sistema eficaz de controle do comércio lícito. Como resultado, o comércio mundial legal de morfina e cocaína declinou substantivamente (o primeiro declinou de 7 ton em 1928 para menos de 2 em 1938 e o segundo, de 3,2 ton para 0,843 no mesmo período). Um número crescente de países começou a aceitar a ideia de que o controle da dieta farmacoló-

90 Internalizada pelo Decreto 2.994 de 17/08/1938.

91 *Drug Supervisory Body*.

92 DONNELLY, Jack, “The United Nations and the Global Drug Regime”, in SMITH, Op. cit., p. 285.

93 BRUNN, Op. cit., p. 15.

94 MCALLISTER, Op. cit., pp.100, 114.

gica constituía efetivamente uma incumbência estatal. Nominalmente, ao menos, a cruzada norte-americana começava a converter-se em uma cruzada mundial.

Cumpramos ressaltar que, segundo a Convenção de 1931, a melhor maneira de controlar a produção e distribuição ilegal de drogas era fazê-lo “na origem”. Inspirada pelos EUA, essa abordagem supunha uma separação conceitual entre oferta e demanda, bem como a crença de que o cultivo e o tráfico ilegal eram a causa do abuso de drogas. Esse raciocínio se manteria durante décadas. O nascente regime proibicionista internacional concentrou-se, portanto, no controle e regulamentação dos cultivos, produção e distribuição legais de drogas (restringindo-os a fins médicos e científicos) e na eliminação dos cultivos, produção e distribuição ilegais, deixando totalmente de lado as questões do consumo e do abuso.

No final dos anos trinta, existia um arcabouço legal internacional substantivo controlando o comércio de drogas. Mas consistia no mínimo denominador comum de um grupo de países, a maioria dos quais com importantes interesses comerciais envolvidos. Quase todos lucravam com a produção ou com os impostos sobre as substâncias ingressadas em seu território ou em suas colônias. As consequências daquela postura já eram vislumbradas por analista da época, que declarava que o excedente do ópio produzido para o Oriente iria necessariamente para a Europa e os EUA⁹⁵.

1.6. Enquanto isso na América Latina

A descoberta do princípio ativo da coca nos anos 1860 foi um marco para os países andinos e para a região. A popularização, nos EUA e na Europa, dos medicamentos e elixires contendo substâncias

95 LA MOTTE, “The Ethics of Opium”.

psicoativas fez com que, já no século XIX, a coca se tornasse a principal exportação agrícola da Bolívia e do Peru, dirigindo-se, em grande parte, para as grandes indústrias farmacêuticas no Ocidente.⁹⁶ Cumpre esclarecer que, embora significativa para os padrões da época, a extensão dos cultivos na Bolívia e no Peru era ainda modesta, se comparada com a do final do século XX. Compreensivelmente, os governos de ambos os países relutariam durante décadas em impor restrições sobre sua produção. A situação foi diferente na Colômbia e no Equador, onde aquela planta nunca fora cultivada em proporções significativas, tendo os poucos cultivos para uso ritual sido eliminados no século XVII pelo governo colonial; o uso tradicional da coca nunca foi ressuscitado nos dois países.

Durante o período da Liga das Nações, poucos governos latino-americanos (entre os quais não se incluiu o Brasil) ratificaram as convenções de Genebra de 1925 e 1931 ou cooperaram com o regime internacional de controles (do qual nem os EUA participavam), relutando até mesmo em submeter estatísticas. Alegando razões sociais, culturais e sobretudo econômicas, Peru e Bolívia mantiveram seus cultivos de coca sem restrições. Com efeito, em uma época de depressão mundial e de valorização das exportações, a coca representava uma promessa de independência econômica. Na busca de justificativas, alguns setores naqueles países insistiam em defender, por exemplo, os aspectos fisiológicos benéficos da droga para habitantes de regiões de altas altitudes. No Peru, discussões iniciais sobre controles foram sumariamente interrompidas nos anos trinta, após debates acadêmicos sobre o *coqueo* concluírem que se tratava de uma prática relativamente inofensiva para a saúde⁹⁷. A retirada do Brasil da Liga em 1926, seguida por outros seis países latino-americanos na década seguinte, reduziu ainda mais o já escasso engajamento hemisférico com o regime internacional.

⁹⁶ HEALY, Kevin, Op. cit., p. 203.

⁹⁷ Ibid, p. 6.

Nos foros internacionais sobre drogas, os países latino-americanos e caribenhos, tanto produtores como não produtores, tardariam a comportar-se de forma atuante, permanecendo relativamente alheios às primeiras convenções e iniciativas voltadas para a supressão do ópio e de outras drogas – problema que julgaram, equivocadamente, que não viria a lhes atingir. Em face da incipiência da produção e sobretudo do consumo doméstico, o tema das drogas estava longe de constituir uma questão relevante para as sociedades, os governos e, por conseguinte, a política externa de suas chancelarias. Tampouco sofreriam aqueles países – com a possível exceção do México em determinadas épocas – pressões externas significativas em prol de um maior engajamento na questão.

Nesta fase inicial da história do controle de drogas, ressalta-se portanto o papel bastante marginal desempenhado pelos países da América Latina e Caribe. Sua atitude majoritariamente passiva contrastou fortemente com o engajamento norte-americano na construção do arcabouço institucional internacional e do regime global de controles.

Na incapacidade de fazerem valer seus interesses, os produtores latino-americanos – México, Peru e Bolívia – adotaram atitude de distanciamento nos foros internacionais. Mesmo com a inclusão em 1925, à sua revelia, da cocaína e da *cannabis* na relação da Convenção de Genebra de substâncias perigosas a serem controladas, continuaram durante décadas a manter uma posição defensiva nos encontros internacionais. Limitavam-se a alertar – sem êxito – para a inviabilidade da imposição de controles à produção, exceto se acompanhados por doses adequadas de assistência para o desenvolvimento.⁹⁸ Há, é verdade, registros pontuais de intervenções de protesto daqueles três países contra a construção de um regime internacional de controles baseado na redução da oferta nos países de origem. Alegavam, com

98 WALKER, WILLIAM, “The Bush Administration’s Andean Drug Strategy in Historical Perspective”, in BAGLEY, Op. cit., pp. 5, 6.

razão, que tal estratégia estava fadada ao fracasso, por basear-se em uma visão estreita do problema que ignorava suas causas subjacentes – subdesenvolvimento econômico e pobreza rural. Verbalizados com força insuficiente, aqueles argumentos foram de modo geral ignorados. Tampouco se formou uma aliança dos países latino-americanos produtores nos foros de drogas em defesa de seus interesses.

Além da verbalização tímida de suas posições – contrariamente ao que fizeram, por exemplo, Alemanha, Suíça e Holanda em defesa de suas indústrias farmacêuticas –, os países latino-americanos parecem ter cometido um segundo erro de cálculo, ao julgarem que se esquivariam do cumprimento dos dispositivos de controle dos acordos assinados. Tal estratégia funcionou apenas enquanto outras prioridades e considerações – os conflitos mundiais e posteriormente a Guerra Fria – se sobrepuseram à questão das drogas. Superadas aquelas preocupações, ver-se-iam compelidos, mediante pressões morais internacionais e pressões econômicas norte-americanas, a implementar os controles. A diplomacia multilateral antidrogas conviveria, desde o início, como se verá em capítulo subsequente, com a diplomacia unilateral norte-americana, ambas estreitamente conectadas. Esse mesmo padrão se manteria na fase posterior.

Uma vez criado o arcabouço institucional inicial, as políticas internacionais evoluiriam de forma bastante linear, conduzidas ininterruptamente pelos EUA. Nenhum outro ator ou conjunto de atores – aí incluídos europeus, asiáticos e latino-americanos – lograria influir tão significativamente na evolução dos acontecimentos, tendência que prosseguiria na fase seguinte.

Quanto ao Brasil, seu distanciamento com relação aos foros e às negociações internacionais sobre o tema parecia a princípio justificar-se. Com efeito, o país se manteve em grande medida incólume ao problema das drogas durante décadas. As gerações da segunda metade do século XIX terão utilizado elixires e paregóricos a base de opiáceos, mas esse consumo não parece ter tido efeitos de monta para a saúde

pública. Cabe registro de que, por decisão do governo imperial, descartou-se um projeto de estímulo à imigração de grandes contingentes de trabalhadores chineses para as lavouras, optando-se, ao invés disso, por europeus e japoneses. Para o diplomata brasileiro, Barão de Ladário⁹⁹, os *coolies* seriam um “mal moral” para o país, a ser evitado. Independentemente da forte dose de preconceito daquela postura, o fato é que, com essa proibição, deixou-se importar no Brasil o hábito do fumo do ópio, que nunca chegou, portanto, a popularizar-se. O consumo de drogas em larga escala no país ainda tardaria várias décadas.

99 José da Costa Azevedo, primeiro e único Barão de Ladário, foi militar e diplomata durante o Império. Na fase republicana, ocupou os cargos de Ministro da Marinha e senador.

Capítulo 2

Nos tempos de Al Capone – agravamento do problema (1920-1960)

Junk is the ideal product... the ultimate merchandise. No sales talk necessary. The client will crawl through a sewer and beg to buy. (William Burroughs)¹⁰⁰

As evoluções ocorridas no século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX, relatadas no capítulo anterior, foram determinantes na história das drogas no mundo. Avanços tecnológicos permitiram a colocação no mercado das primeiras drogas eminentemente recreativas – ópio para fumo, cocaína e heroína. O hábito do consumo recreativo espalhou-se, como forma de escape da dura realidade vivida por operários e imigrantes. A política de controles na origem consolidou-se mundialmente, assim como a crença de que a oferta era diretamente responsável pela demanda e o consumo. E os EUA despontaram como líderes da política mundial na matéria. As estruturas montadas para o controle do problema não faziam outra coisa senão agravá-lo cada vez mais, associando drogas – um problema originalmente afeto ao comércio e saúde pública – ao crime organizado.

¹⁰⁰ “Drogas são o produto ideal... a mercadoria perfeita. Dispensam conversa de vendedor. O cliente rastejará por um esgoto e implorará para comprar”. William Burroughs, *The Naked Lunch*, 1959.

2.1. Cruzada proibicionista nos EUA

Nothing is more destructive of respect for the government and the law of the land than passing laws which cannot be enforced.¹⁰¹ (*Albert Einstein, sobre a Lei Seca*)

Seriam nefastas e duradouras as consequências do “Smoking Opium Exclusion Act”, aprovado às pressas em 1909, às vésperas da Conferência de Xangai. Aquela lei direcionou a política norte-americana de controle de drogas, fazendo com que, subitamente, o ópio passasse a ser considerado uma substância criminosa e alienígena, contrária ao “modo de vida americano”, um “hábito oriental imundo”. Ao tornar ilegais as importações de ópio, exceto aquelas feitas por empresas farmacêuticas registradas, estimulou o contrabando, a subida dos preços e o crime, sem impedir o consumo de seus sucedâneos. Cedo revelou-se, portanto, que as tentativas de controle simplesmente redirecionariam o mercado. Por volta dos anos vinte, havia locais próprios para o fumo de ópio em diversas metrópoles americanas. O fumo do ópio virou inclusive um modismo entre os ricos e famosos – a “elite” das drogas –, celebrados nas colunas sociais. Aos usuários comuns, restava recorrer a drogas mais baratas como a morfina ou a heroína, fáceis de ocultar e de uso menos conspícuo. Com o tempo, também a elite se voltaria para outras drogas, à medida que o ópio se ia tornando mais raro, com as crescentes dificuldades de se contrabandear cargas volumosas.

Em 1919, ao final da Primeira Guerra Mundial, entrou em vigor nos EUA o *Harrison Act*, com suas restrições para a comercialização do ópio, cocaína e derivados. Sua implementação coube inicialmente à Receita Federal (Internal Revenue Service), depois ao recém-criado “Bureau of Prohibition” e, por fim, ao “Federal Bureau of Narcotics”

101 “Nada destrói mais o respeito pelo governo e pela lei do país do que a aprovação de leis cujo cumprimento não se pode garantir.”

do Departamento de Justiça. Na mesma linha, aprovou-se em 1920 a Lei Seca¹⁰², com forte apoio popular, proibindo a venda e consumo de álcool em todo o país. Em 1924, o Congresso tornou ilegal todo o uso e produção doméstica de heroína. Foi a vitória da cruzada moralista no país. Iniciou-se desse modo a Era da Proibição de Drogas, que se estende até os dias de hoje em praticamente todo o globo¹⁰³.

Embora o *Harrison Act* tenha reduzido drasticamente o número de vítimas das práticas receiptuárias indiscriminadas, não eliminou o consumo. Ao privar os usuários de acesso a fornecimentos lícitos de opiáceos, estimulou a expansão vertiginosa dos mercados ilícitos e da criminalidade¹⁰⁴. Levou ainda a uma mudança radical no perfil do consumidor: se antes era sobretudo a pessoa de meia-idade de classe média e sem histórico criminal, passou a ser o jovem de camada mais pobre com antecedentes criminais e, portanto, acesso mais fácil aos mercados clandestinos¹⁰⁵. E – consequência de especial gravidade – alimentou ainda mais o crime organizado. Iniciou-se a era das máfias étnicas, imortalizadas na literatura e no cinema. Por volta de 1930, em meio à Grande Depressão, a heroína havia se espalhado por todo o país, sobretudo no norte, acompanhando as migrações internas dos afrodescendentes do sul em busca de empregos. A miséria e a infelicidade nas cidades frias do norte seriam atenuadas pelo jazz, o blues e a heroína, conforme relatado por muitos artistas da época, a exemplo de Billie Holiday, que no final da carreira alertaria as novas gerações: “If you think dope is for kicks and for thrills, you’re out of your mind... If you think you need stuff to play music or sing, you’re crazy. It can fix you so you can’t play nothing or sing nothing”¹⁰⁶.

102 Também conhecida como 18ª Emenda ou *Volstead Act*.

103 GRAY, Op. cit., pp. 22, 31, 46.

104 Os financiamentos federais para esforços de aplicação da lei quintuplicaram na década de 1920, ao passo que a população carcerária no país passou de 3 mil em 1920 para 12 mil em 1932, dois terços da qual condenada por crimes relacionados ao álcool e outras drogas.

105 ESCOHOTADO, Op. cit., p. 106.

106 Se você pensa que as drogas são para dar emoções e excitações, você está fora de si... Se pensa que precisa delas para tocar ou cantar, você está louco. As drogas lhe deixarão incapaz de tocar ou de cantar o que quer que seja”.

A construção do primeiro arcabouço institucional doméstico norte-americano e multilateral não tardou a ser seguida e complementada pela estratégia unilateral norte-americana de encorajamento às nações produtoras para que adotassem controles severos¹⁰⁷. Já em 1923, o Congresso aprovou resolução na qual exortava o Presidente a pressionar os países produtores de ópio e folha de coca para que limitassem sua produção. Pelo seu caráter pioneiro e por haver inaugurado uma linha de ação da política dos EUA sobre drogas, o processo parlamentar de 1923 merece algumas considerações. A confiança depositada por setores nos EUA no êxito de medidas unilaterais tinha razão de ser. Poucos anos antes, ações unilaterais tomadas pela Administração Theodore Roosevelt haviam logrado, em grande medida, reduzir a incidência do fumo de ópio nas Filipinas, mediante campanhas educativas focalizadas na saúde pública. Sendo Roosevelt o presidente famoso pelo recurso a “palavras suaves e um porrete na mão” (a chamada *Big Stick Policy*), as campanhas de esclarecimento foram complementadas, subsidiariamente, por sanções punitivas para os casos de descumprimento. O êxito nas Filipinas levou muitos americanos, erroneamente, a confiarem no êxito de medidas semelhantes no futuro. O erro de julgamento deve-se ao caráter bastante específico do caso filipino – um território insular, em situação colonial, com o consumo restrito em grande medida às minorias chinesas e sendo seu combate apoiado pela maior parte da população. Em outras palavras, os EUA tiveram aqui uma espécie de “sorte de principiante”, que tentariam sem êxito em replicar em ocasiões futuras.

Munidos de tal confiança na eficácia de medidas impositivas fora das fronteiras, um grupo de congressistas¹⁰⁸ tabulou, com a anuência do Secretário de Estado e apoio de setores da sociedade civil (incluindo maçonaria e entidades religiosas), um projeto de lei que instruíu o Presidente a exortar os governos dos países produtores a que limitassem

107 WALKER, WILLIAM, “The Bush Administration’s Andean Drug Strategy in Historical Perspective”, in BAGLEY, Op. cit., p. 5.

108 Membros do Comitê de Relações Exteriores.

às necessidades médicas e científicas as produções de ópio (Grã-Bretanha, Pérsia e Turquia, nominalmente citados) ou de folha de coca (Peru, Bolívia e Holanda/Java). O preâmbulo do documento é igualmente revelador, estipulando ser “dever imperativo” do governo defender sua população dos danos causados pelas drogas formadoras de hábito. Menciona ainda que, sete anos após a ratificação da Convenção de 1912 entre os EUA “e outras potências”, o acordo e as leis nacionais e internacionais davam mostras de haver fracassado totalmente na supressão do tráfico ilícito. Atribuiu-se tal fracasso à tentativa de regulamentação do transporte e da venda, sem a imposição de restrições adequadas à produção – “fonte e raiz do mal”. Implícita estava a convicção de que o problema das drogas era decorrente exclusivamente da produção excedente. No corpo do texto, cita-se “opinião” do Comitê de Investigação sobre Tráfico de Drogas¹⁰⁹ de que o número total de dependentes nos EUA era provavelmente superior a um milhão. Nos debates que se seguiram, defensores do projeto argumentaram que aquele mandato ajudaria o Presidente a “negociar com outras nações”. Estava inaugurada nova vertente da política externa norte-americana, que viria a ter grande peso nas relações com os países da região.

Já em meados dos anos trinta, os EUA incluíram oficialmente a interdição fora de suas fronteiras entre os principais componentes da estratégia nacional antidrogas. E incluiu-se na Convenção de 1931 que a melhor maneira de controlar a produção e a distribuição de drogas era fazê-lo na origem.

Nova evolução ocorreria em 1933, quando Franklin D. Roosevelt extinguiu oficialmente a Lei Seca, alegando seus efeitos colaterais nefastos: “injustiça, hipocrisia, corrupção desenfreada, crime organizado e continuação, na clandestinidade, do comércio e consumo do álcool”. A extinção da lei foi viabilizada pelo fato de que, ao contrário do que ocorria com o ópio e a cocaína, o álcool era culturalmente bem aceito

109 Nomeado em abril de 1919 pelo Secretário do Tesouro.

no país. Ademais, o início da Grande Depressão requeria geração de empregos e aumento da arrecadação de impostos. Fato raro na prática legislativa norte-americana, e bastante sintomático, a lei foi aprovada por unanimidade – a exemplo de todas as leis posteriores sobre drogas nas décadas seguintes.

Por seu estreito paralelo com a proibição das drogas, é interessante mencionar que estimativas oficiais norte-americanas mostram que, em seus doze anos de vigência, a Lei Seca teria criado meio milhão de novos delinquentes e fomentado a corrupção em diversos escalões do governo. Dos “agentes da proibição”, 34% se envolveram comprovadamente com o narcotráfico e delitos conexos. Secretários do Interior e da Justiça foram condenados por conexões com gangues e contrabando. Cerca de 30 mil pessoas morreram por ingestão de álcool metílico e 100 mil contraíram problemas de saúde.

A revogação da Lei Seca exauriu, contudo, as discussões sobre o tema dos controles.¹¹⁰ Sendo demasiado para os setores conservadores do Congresso e da sociedade aceitarem a legalização simultânea do álcool e outras drogas, o *Harrison Act* permaneceu em vigor. A ele se somaria inclusive, em 1937, o *Marihuana Tax Act*, tipificando como delito a produção, distribuição e posse daquela droga. A consequência era previsível: extinta a Lei Seca, as máfias do álcool viram-se obrigadas a buscar novas fontes de lucros, voltando-se então para a heroína¹¹¹.

Cabe registro que a Grã-Bretanha seguiu, durante as décadas seguintes, caminho diferente do norte-americano. A maior parte dos dependentes britânicos continuou a obter suprimentos dos médicos, não precisando recorrer a traficantes. Tampouco foram acusados ou mandados para instituições de reabilitação.

110 MUSTO, Op. cit., p. 42.

111 ESCOHOTADO, Op. cit., pp. 106-107.

2.2. Gangsterismo

Sometimes I think my decisions were about half right, but now I am not sure which half. (*Harry Anslinger*)¹¹²

Desde o início, os controles ao comércio de drogas e as medidas proibicionistas impostas no Ocidente tiveram o principal efeito de estimular a criação de grupos criminosos ou atrair aqueles que atuavam em outras esferas, como a venda clandestina de bebidas alcoólicas. Tratavam-se aqui de máfias étnicas, com jurisdições claramente delimitadas – italianos nos EUA, corsos na França, sicilianos na Itália, turcos na Alemanha, chineses e japoneses na Ásia. Com o passar do tempo, haveria ocasionais reacomodações das esferas de influência, inclusive com o surgimento de novos atores¹¹³. Nos EUA, a situação foi agravada pela entrada em vigor do *Harrison Act* e da Lei Seca, que abriram novos ramos para a atuação criminosa, fornecendo produtos a explorar. Não por acaso, é dos anos vinte o surgimento do termo “*gangsters*”, referente aos membros das gangues criminosas organizadas que começavam a formar-se em Nova York, Chicago e outras cidades norte-americanas.

O comércio de heroína e outras drogas foi deixado inicialmente para gangue étnica judaica, que dominou o submundo antes do despontar da Máfia italiana nos EUA, contrabandeando carregamentos vindos da Europa e da Ásia. Esta última pareceu de início ignorar as oportunidades abertas com o novo ramo de atividade, supostamente presa a um código de honra que vedava negócios com drogas e prostituição, e concentrou-se na venda de álcool. Além do código de honra, acreditavam algumas lideranças que o envolvimento com o narcotráfico seria negativo

112 “Às vezes, eu penso que metade das minhas decisões foram corretas, mas não tenho certeza de qual foi essa metade”. Harry Anslinger, Comissário do Federal Bureau of Narcotics dos EUA entre 1930 e 1962.

113 No início do século XXI, ressalta-se importante presença de nigerianos, russos, albaneses e romenos nas diferentes rotas e segmentos do narcotráfico.

para a imagem da entidade¹¹⁴. Nos anos 1930, sob nova liderança¹¹⁵, a Máfia italiana aliou-se à judaica, formando o sindicato do crime mais poderoso nos EUA até então. Com o fim da Proibição do álcool, voltou-se imediatamente para a exploração da prostituição e o comércio de heroína, superandos os constrangimentos com código de honra.

A década de vinte foi, desse modo, de bonança para os traficantes de heroína. Recorde-se que, até a adoção da convenção de 1931, a fabricação de heroína e de morfina era virtualmente livre na Europa. Traficantes europeus compravam legalmente os produtos das empresas farmacêuticas europeias e os contrabandeavam para os EUA, onde a proibição entrara em vigor em 1919 com o *Harrison Act*. Após 1931, montaram laboratórios clandestinos no entorno de Paris para processar o ópio oriundo da Turquia.¹¹⁶ Era o início da “Conexão Francesa”. Nos anos 1950, a Máfia fechou seus laboratórios na Sicília e transferiu o refino da heroína para Marselha, onde criminosos corsos operavam desde os anos vinte¹¹⁷. Marselha veio a suplantar Paris como capital da heroína na Europa, passando o ópio a ser transportado por mar. No auge da produção, em meados dos anos sessenta, havia possivelmente duas dezenas de laboratórios produzindo, ininterruptamente, heroína de alto grau de pureza e qualidade. Durante vinte anos, até 1972, os corsos, aliados à máfia ítalo-americana, dominariam o mercado de heroína nos EUA, destinado sobretudo a consumidores afrodescendentes e porto-riquenhos das zonas pobres de Nova York.

114 Alguns observadores duvidavam desse código de honra, acreditando que a máfia estivera efetivamente envolvida no narcotráfico nos EUA desde o início, embora de forma discreta.

115 Salvatore Lucaina, conhecido como Charles “Lucky” Luciano.

116 A Turquia era a principal origem do ópio destinado às exportações de heroína para os EUA. O tráfico era feito via Grécia ou Iugoslávia, frequentemente pelo trem *Orient Express*. Os EUA eram um dos principais países de destino, com rotas diretas da França para Nova York ou, alternativamente, via Cuba, Canadá ou América Latina.

117 Logo após sua fundação em 1947, a CIA teria começado a apoiar grupos criminosos corsos, especialmente em Marselha, em troca de seu apoio na desestruturação do partido e sindicatos comunistas. Embora não tão organizadas como a máfia, as linhas de suprimento corsas eram consideradas muito eficientes.

2.3. Tempos de guerra: a expansão das indústrias farmacêuticas

Na década de 1930, o regime internacional de controles, já em pleno vigor estatutário, viu-se prejudicado pela Grande Depressão, pelo abandono da cooperação internacional pela Alemanha e Japão e a eclosão do novo conflito mundial. Mais uma vez, os esquemas de controle foram colocados de lado, de modo a dar aos países maior liberdade para expandir as indústrias químicas e farmacêuticas necessárias ao esforço de guerra. Os governos acumularam amplos estoques de medicamentos e anestésicos como precaução contra a escassez que se avizinhava. Além da expansão dos cultivos, as demandas da guerra levaram a novos avanços tecnológicos, como o surgimento dos analgésicos narcóticos de origem não opiácea e das novas drogas sintéticas, os quais viriam a alterar o quadro mundial nas décadas seguintes, fornecendo amplos excedentes para o mercado clandestino. As novas drogas sintéticas passariam a concorrer no mercado lado a lado com as drogas de origem vegetal – sem, contudo, eliminá-las.

Como consequência da expansão das indústrias químicas, nova evolução nos padrões de consumo de drogas ocorreu nos anos trinta, com a descoberta e livre comercialização nas farmácias de certas aminas (anfetaminas, dexanfetaminas, metanfetaminas) e cerca de setenta opiáceos sintéticos¹¹⁸. Rapidamente incorporadas ao receituário doméstico, passaram a ser utilizadas para tratar problemas como congestão nasal, enjôo, obesidade, depressão e superdose de hipnóticos, além de aumentar a resistência e o rendimento intelectual. Consistiam em estimulantes do sistema nervoso, alguns dos quais dez ou vinte vezes mais ativos do que a cocaína e mais baratos. Durante a Segunda Guerra, foram ministradas a soldados alemães, ingleses, italianos e japoneses doses generosas em complemento às rações. No Pós-Guerra, passaram a ser amplamente consumidas por idosos, donas de casa e

118 Tais como petidina, metadona e cetobemidona.

estudantes – grupos comumente acometidos pelo tédio e desmotivação ou pressionados a demonstrarem alto rendimento acadêmico ou profissional. Nos anos cinquenta, foram introduzidas no mercado, com êxito ainda maior, drogas anunciadas como remédios para “o ritmo da vida moderna” e com efeitos semelhantes aos dos relaxantes musculares, bem como medicamentos contra a ansiedade¹¹⁹, hipnóticos e sedativos. Juntamente com a sua popularização, viria a identificação dos efeitos colaterais. Data igualmente dessa época a comercialização do ácido licérgico dietilamida (LSD 25)¹²⁰. Somente nos anos sessenta se tornariam, contudo, foco da atenção dos governos, conforme analisado em capítulo posterior.

Em uma reversão das rotas, aquelas substâncias sintéticas foram originalmente fabricadas nos EUA e exportadas para países em desenvolvimento. Nessas condições, não surpreende que, até os anos setenta, nenhuma delegação norte-americana estimulasse discussões nos foros internacionais sobre o estabelecimento de controles sobre aquela categoria de drogas. Terá também influído para a tolerância às drogas sintéticas o fato de não serem seus consumidores associados a grupos marginalizados, não ocorrendo, portanto, estigmatização racial ou social semelhante à que atingira o ópio, a cocaína e a *cannabis*.

A popularização das drogas sintéticas e da *cannabis* foi estimulada ainda pela desestruturação das rotas tradicionais do tráfico de opiáceos durante a Segunda Guerra Mundial. Forçada à abstinência, estima-se que a população de dependentes de opiáceos tenha caído de 200 mil para 20 mil em 1945. Fracassou a tentativa ocorrida nesse período de se iniciar um comércio de heroína mexicana para os EUA, em virtude de sua baixa qualidade e grau de pureza.

Outra evolução resultante do conflito foi que os EUA passaram a atuar como armazém mundial de drogas lícitas, adquirindo subitamente grande poder de barganha. Em troca do fornecimento

119 Benzodicepinas como valium e outros.

120 O LSD é uma droga semissintética, extraída do fungo *ergot* e descoberta por Albert Hoffman em 1943.

de medicamentos, exigiram dos países aliados o cumprimento efetivo dos dispositivos internacionais de controle. Foi assim que, em 1943, com o apoio canadense, o Departamento de Estado incentivou os aliados – ameaçando com retaliações em caso de não cooperação – a adotarem uma política comum no tocante à supressão do uso não medicinal do ópio. A estratégia surtiu efeito. Ameaçados com a suspensão dos planos de devolução da administração civil dos territórios coloniais, britânicos, holandeses e franceses viram-se compelidos a ceder, conscientes da impossibilidade de retomarem os monopólios coloniais após o conflito ou de questionarem a recém-adquirida capacidade dos EUA de imporem suas propostas na esfera do controle de drogas¹²¹. Para o fortalecimento do poder negociador norte-americano contribuiu ainda o fato de, durante o conflito, os órgãos de controle de drogas da Liga terem sido parcialmente transferidos da Suíça (Genebra) para os EUA, com vistas a garantir sua sobrevivência. O preço dessa segurança foi a limitação de sua autonomia e capacidade de manobra e o correspondente aumento da influência norte-americana.

2.4. As drogas como armas

Ao longo do século XX, as drogas seriam utilizadas para fins políticos em diferentes regiões do globo. Alguns episódios já são comprovados e de domínio público. Outros permanecem no campo das hipóteses. Uma dessas teorias se refere aos serviços de inteligência norte-americanos. Para alguns estudiosos¹²², a interrupção do contrabando de drogas tradicionais durante a Segunda Guerra teria talvez permitido desfechar-se golpe de misericórdia ao menos no tráfico mundial de heroína. Teoria amplamente divulgada no início dos anos setenta apontou a possibilidade de que os EUA tenham se absterido de

121 MCALLISTER, Op. cit., pp. 140-160.

122 Alfred W. McCoy, em *The Politics of Heroin in Southeast Asia*, publicado em 1972 e amplamente divulgado na época.

desfechar tal golpe de forma deliberada, optando por aliar a Agência Central de Inteligência norte-americana (CIA)¹²³ a organizações que pudessem ajudar a obstruir a expansão do comunismo no mundo, tais como a máfia italiana e seus parceiros corsos. Amparados pela bandeira anticomunista da CIA, os narcotraficantes internacionais teriam logrado restaurar os negócios desmantelados pela guerra e aprimorá-los ao longo das quatro décadas da Guerra Fria.

Episódio já pertencente aos relatos históricos envolve o Japão. Ao conquistar a Manchúria em 1931, os japoneses adotaram uma política deliberada de estímulo do consumo de drogas destinada a enfraquecer a China, inimiga histórica. Inundaram o país com ópio, morfina e cocaína e reinstauraram cultivos nas áreas sob ocupação. A estratégia foi bem-sucedida a curto prazo, retornando o hábito de forma virulenta. No final da década, estimava-se que cerca de 10% da população chinesa fosse dependente de drogas. A produção doméstica e as importações prosseguiriam sem restrições até 1949, ano em que as lideranças comunistas subiram ao poder.

É interessante notar aqui um caso inédito de êxito quase total na repressão do consumo, ocorrido sob a condução de um governo central forte. Subitamente, foram proibidos na China o cultivo, a produção e a venda de drogas para fins não medicinais. O banimento foi facilitado por ocorrer simultaneamente à reforma agrária. A oratória comunista atacou o ópio e o cultivo da papoula como um estratagema imperialista. Estoques e instrumentos foram publicamente queimados, campos de papoula arrasados, casas de ópio destruídas, traficantes executados ou enviados para “reeducação política”. O consumo foi oficialmente listado como maléfico à saúde, antissocial, antissocialista e capitalista. Aos dependentes, foi oferecida ajuda médica em centros de reabilitação. Os recalcitrantes foram enviados para trabalhos forçados. Reincidentes foram obrigados a desfilar em público como criminosos e em

123 Central Intelligence Agency (CIA).

seguida encarcerados. Entre 1949 e 1953, a população de dependentes encolheu dramaticamente e, por volta de 1960, após três séculos, o país viu-se finalmente liberado do problema,¹²⁴

A história registra ainda diversos outros casos de manipulação das drogas para fins políticos, conforme ocorrido durante as lutas entre o Governo de Chiang Kai-Shek na China e a guerrilha comunista e durante o período final de ocupação francesa da Indochina.

2.5. Do “Comitê do Ópio” à Comissão de Entorpecentes – o advento da ONU

Paradoxical though it may seem, much of the history of national and international narcotics control has been written without reference to addicts or addiction. (*S. D. Stein*)¹²⁵

No Pós-Guerra, saídos do conflito mundial com poder sem precedentes, os EUA influíram ainda mais a partir de então na construção da nova estrutura internacional de controle de drogas. Uma de suas principais preocupações era evitar que o secretariado da recém-inaugurada Organização das Nações Unidas (ONU) fosse, a exemplo de seu antecessor na Liga das Nações, um defensor dos interesses das potências produtoras de drogas, de origem vegetal (especialmente aquelas com territórios remanescentes na Ásia) ou sintética. Alegando a necessidade de garantir a independência do novo órgão, bem como a variedade de fatores – econômicos, médicos, sociais, culturais, agrícolas –

124 A abertura para o capitalismo a partir dos anos noventa estimularia nova reversão ao capitalizar os agricultores e os jovens, permitindo que os primeiros investissem em cultivos de ópio e os segundos consumissem mais drogas para fins recreativos. Estimativas da JIFE (Junta de Fiscalização de Entorpecentes) de meados daquela década apontavam para a existência de cultivos ilícitos em diversas províncias e de cerca de 100 mil dependentes. O governo considera hoje a dependência um crime, aplicando a lei de forma severa.

125 “Mesmo parecendo paradoxal, o fato é que grande parte da história dos controles domésticos e internacionais das drogas foi escrita sem referências a dependentes ou a dependência”. Stuart D. Stein, sociólogo britânico contemporâneo.

envolvidos na questão, lograram que ficasse vinculado diretamente ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC). Evitaram, desse modo, que o controle fosse retomado no âmbito de uma organização maior e inserido na área de saúde ou de questões sociais – inserção que poderia estimular uma abordagem predominantemente médica ou social do problema, mais leniente face às drogas. Agências internacionais como a Organização Mundial de Saúde (OMS)¹²⁶, Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultural (UNESCO), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e Organização Internacional do Trabalho (OIT) viriam, efetivamente, a envolver-se na questão, mas seriam mantidas a uma distância segura. Foi assim que se estabeleceu, em 1945, a Comissão de Entorpecentes (*Commission of Narcotic Drugs* – CND), em substituição ao Comitê Consultivo sobre Tráfico de Ópio¹²⁷. As novidades foram o aumento progressivo do número de Estados-membros e, posteriormente, a diversificação das formas de abordagem da questão e a atenção, ainda que incipiente, ao tratamento de dependentes.¹²⁸

Durante suas duas primeiras décadas, o novo órgão de drogas da ONU pouco fez para controlar o uso ilícito daquelas substâncias, abstendo-se de promover qualquer regime internacional para regulamentar o uso recreativo ou tratar do problema da dependência. A problemática dos dependentes e do abuso de drogas, considerada na época relativamente reduzida (a crise chinesa já havia então sido contida com a redução dos cultivos e do consumo), continuou sendo vista como uma questão social de competência exclusivamente doméstica dos países. Continuou-se focalizando prioritariamente o controle da produção e trânsito das drogas lícitas e a (inatingida) prevenção de seu

126 Pelo Protocolo de Paris de 1948, a OMS foi autorizada a colocar sob controle internacional qualquer droga capaz de criar dependência, incluindo as sintéticas, que não estivesse sendo controlada pela Convenção de 1931.

127 O “Protocolo de Lake Success” de Emenda aos Acordos e Convenções sobre Entorpecentes assinado em 1946 transferiu as responsabilidades na esfera do controle de drogas da Liga para a ONU.

128 BRUNN, Op. cit., p. 16.

desvio para canais ilícitos mediante a eliminação das matérias-primas excedentes¹²⁹.

Não obstante as dificuldades enfrentadas, alguns objetivos foram atingidos no final dos anos quarenta: transição do arcabouço institucional da Liga das Nações para a ONU, reconstrução das agências nacionais de controle desmanteladas durante a Segunda Guerra e extinção gradual dos monopólios coloniais. Ainda assim, a produção mundial de ópio e cocaína continuava muito acima das necessidades médicas e científicas. A situação voltaria a agravar-se nos anos cinquenta, com o aumento do narcotráfico decorrente de fatores como o incremento global das comunicações, rotas aéreas e turismo, redução de barreiras econômicas, aumento dos fluxos migratórios e crescente sofisticação das organizações criminosas¹³⁰.

Em 1953, negociou-se no âmbito da ONU o último acordo de antiga geração (ou seja, voltado para a redução do comércio lícito) – o Protocolo do Ópio. Estabeleceu-se finalmente a limitação do fornecimento da substância para fins médicos e científicos e eliminou-se o conceito de uso “quase medicinal”. Restringiu-se a sete Estados – Bulgária, Grécia, Índia, Irã, Iugoslávia, Turquia e URSS – a autorização para exportar ópio, não restando aos demais países produtores de excedentes outra alternativa que se dedicar ao contrabando¹³¹. Negou-se o pleito do Afeganistão e, mais tarde, da Birmânia, de inclusão na lista dos exportadores oficiais, apesar do argumento de que 90% dos

129 Envidou-se esforço considerável – porém em vão – com vistas à criação de um monopólio internacional com a atribuição de comprar, estocar e distribuir o produto. BENTHAM, Op. cit., pp. 93, 94, 101.

130 BENTHAM, Op. cit., pp. 40, 42.

131 O “Protocolo de Limitação à Produção de Ópio para fins Médicos e Científicos” de 1953 incluiu os dispositivos de controle mais rigorosos até então incorporados à legislação internacional. Estabeleceu uma Junta Central Permanente sobre Ópio (Drug Supervisory Board), com autoridade para realizar investigações *in loco* (com o consentimento dos governos), verificar eventuais discrepâncias e impor embargos mandatórios sobre as importações e exportações de ópio – mesmo aos Estados não partes. Obrigou os signatários a submeterem estimativas quantitativas dos cultivos e colheitas de papoula, consumo doméstico, exportação e estocagem de ópio. A exemplo dos instrumentos anteriores, os países produtores lograram incluir diversas cláusulas de exceção no tratado, referentes a inspeções *in loco*, possibilidade de apelação contra os embargos e isenção de necessidade de informar sobre estoques militares, entre outras. O Protocolo estipulou que cultivadores de ópio nos sete países teriam de obter licença e aceitar monitoramento rigoroso. O tamanho máximo das áreas de cultivo seria calculado pela ONU de acordo com as demandas farmacêuticas estimadas. Os demais países poderiam produzir ópio, mas apenas para uso doméstico.

camponeses dependiam daquele cultivo (a negação teve consequências previsíveis: ambos os países são grandes produtores clandestinos até os dias de hoje). O documento marcou o apogeu do ímpeto original do controle de droga mediante a limitação, por acordo, de excedentes agrícolas – objetivo já então amplamente questionado¹³². O Protocolo apresentava debilidades graves, entre as quais lacunas no dispositivo que permitia a produção doméstica e que abria caminho para a produção ilícita. Apenas 53 países o assinaram, aí excluídos importantes produtores – Tailândia, Birmânia, Laos, Afeganistão e Paquistão.

Nos anos seguintes, a ONU dedicou-se à tarefa de simplificar o arcabouço legal de controle do comércio de drogas que havia sido criado ao longo de meio século e que estimulava uma rede de obrigações entre os Estados complexa e plena de brechas e limitações. Desse modo, os seis tratados e três protocolos de emendas foram fundidos na Convenção Única de 1961, em vigor até os dias de hoje¹³³. Sem dispositivos excessivamente rigorosos, a Convenção promoveu a universalidade do sistema e tornou-se a nova base do regime internacional de controle. Permaneceram intactos os principais pilares dos tratados anteriores: submissão de estimativas das necessidades e estatísticas sobre drogas, sistema de certificação de importações e exportações, registro das empresas fabricantes, comerciantes e distribuidoras de drogas e de suas respectivas transações e classificação das substâncias em quatro listas de controle de acordo com os usos para fins médicos e científicos (muitos, poucos, alguns ou nenhum)¹³⁴, cada qual submetida a dispositivos diferentes¹³⁵. Seu propósito fundamental foi o de “limitar exclusivamente a fins médicos e científicos a produção, fabricação, exportação, importação, distribuição, comércio, consumo e posse

132 MCALLISTER, Op. cit., pp. 181-185, 202.

133 Face à complexidade da tarefa, a Convenção Única levaria treze anos para ser concluída (1948-1961), em cumprimento a mandato do ECOSOC.

134 Matérias-primas e preparados simples tais como heroína e cocaína foram incluídas nas listas sujeitas a restrições mais severas (I e IV). Alguns narcóticos receberam tratamento mais leniente (II e III).

135 MCALLISTER, WILLIAM, “The International Nexus: Where Worlds Collide”, in BAGLEY, Op. cit., p. 523.

de drogas”, garantir a disponibilidade de drogas para fins médicos e científicos e suprimir a disponibilidade de drogas para o mercado ilícito. Declarou “ilícitas” as plantas contendo substâncias para a produção de drogas entorpecentes ou psicotrópicas (aí se incluindo folha de coca e *cannabis*) e estabeleceu um marco jurídico multilateral para sua erradicação. Reforçou o controle sobre a *cannabis* e a palha de ópio (*poppy straw*), proibiu internacionalmente o fumo e ingestão do ópio e do haxixe e a mastigação de folha de coca. Deu aos países um período de transição para porem fim àqueles hábitos milenares, abertura que permitiu que muitos continuassem se esquivando do cumprimento. No âmbito administrativo, combinaram-se dois órgãos para formar a Junta de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE)¹³⁶, um órgão técnico de competência profissional nos campos médico, farmacológico e farmacêutico.¹³⁷

Como ocorrera com suas predecessoras, eram graves as lacunas e falhas da Convenção de 1961. Não contemplou satisfatoriamente o tráfico ilícito, embora este estivesse em expansão. Concentrou-se na eliminação da oferta, ignorando a força-motriz do consumo¹³⁸. Juntamente com seu Protocolo de 1972, separou conceitualmente oferta e demanda e previu tratamentos diferenciados para ambos (repressão da oferta e tolerância da demanda). Forneceu condições para o crescimento exponencial do mercado ilegal de drogas nos EUA nos anos sessenta e setenta, bem como para o aumento artificial dos preços e o fortalecimento das organizações narcotraficantes. Como das vezes anteriores, as obrigações que impôs aos países produtores foram desproporcionais com relação

136 A JIFE também é conhecida pela sigla em inglês – INCB (International Narcotics Control Board).

137 A JIFE foi criada partir da fusão do *Permanent Central Opium Board* e do *Drug Supervisory Body*. Foi encarregada de supervisionar a implementação dos tratados sobre drogas, questionar e levar à Assembleia-Geral da ONU eventuais inconsistências nos relatórios e garantir que as drogas não serão acumuladas em proporções perigosas em nenhum país: em fazendo tal constatação, pode requerer explicações do respectivo governo e recomendar que outros países interrompam as remessas (as sanções nunca foram aplicadas até hoje). Cabe à JIFE aceitar novos países na lista dos exportadores oficiais – medida que tem sido implementada com grande parcimônia. O número de membros, originalmente 8, ampliou-se anos depois para 11, de modo a refletir maior diversidade geográfica. Cabe aos países signatários estimarem suas necessidades anuais e fornecerem estatísticas sobre importações, exportações, produção, uso e estoques de reserva em relatório à Junta.

138 Ruiz-Cabañas, Miguel, “Mexico’s Permanent Campaign: Costs, Benefits, Implications”, in SMITH, Op. cit., p. 152.

àquelas impostas aos países consumidores, lançando sobre os primeiros os principais custos – econômicos, políticos, sociais e humanos – do regime¹³⁹. Nessas condições, não permaneceria única por muito tempo.

2.6. Contracultura: anos sessenta

Suspeito que as drogas “da verdade” estejam destinadas a desempenhar na vida humana um papel pelo menos tão importante como hoje desempenha o álcool, e incomparavelmente mais benéfico. (*Aldous Huxley, “Heaven and Hell”, 1956*)

A despeito da intensa atividade legiferante da comunidade internacional, as drogas continuaram a ganhar adeptos em todo o globo, sobretudo a partir da segunda metade da década de sessenta. Ganham inclusive conotação simbólica com os protestos contra a Guerra do Vietnã e as manifestações estudantis da época. O uso indiscriminado de drogas de todos os tipos – de origem vegetal, anfetaminas injetáveis, psicodélicas – veio complementar de forma quase natural a atitude das populações mais jovens de rebeldia individual e social e oposição aos costumes e valores estabelecidos. Com efeito, a cultura da rebeldia, permissividade, amor livre, drogas e *rock’n’roll* promovia a experimentação.

Cabe mencionar, a esse respeito, interpretação alternativa dos acontecimentos. Segundo esta teoria conspiratória, a CIA e outras agências governamentais norte-americanas, alarmadas com o risco de que os movimentos de protesto se convertessem em uma ameaça político-cultural ao estamento, teriam fomentado deliberadamente a psicodelia, distribuindo no mercado estoques de LSD e outras drogas psicoativas com o objetivo de distrair e desmobilizar o movimento

139 RUIZ-CABAÑAS, Op. cit. p. 152.

juvenil¹⁴⁰. Como quer que se tenham desenrolado os acontecimentos, o fato, hoje já conhecido, é que alguns precursores das drogas psicodélicas¹⁴¹ efetivamente provieram do enorme estoque acumulado durante os anos da Guerra Fria pela CIA em seu programa de “agentes bélicos não convencionais” destinado à fabricação da “droga da verdade”¹⁴². De outra parte, no intuito de combater as drogas “tradicionais”, autoridades nacionais competentes¹⁴³ haviam patrocinado em anos anteriores a substituição de uma farmacopeia por outra, favorecendo o sintético e o patenteado em detrimento do natural e não patenteável. Os protestos contra o governo acabaram sendo neutralizados, em grande parte, com o surgimento quase simultâneo do movimento *hippie*, cujo lema “*sex, drugs and rock’n’roll*” induziu mais à paz, ao amor livre e a uma nova filosofia de vida do que à mobilização política. Como efeito colateral, induziu, ainda, à modificação do padrão de consumo de drogas nos EUA e no mundo.

Atrelou-se ao movimento da psicodelia¹⁴⁴ forte componente intelectual. Um de seus entusiastas mais eminentes, o escritor britânico Aldous Huxley defendia a utilização do LSD e seus similares como instrumento para a descoberta de “novas fontes de energia interior” que contribuíssem para combater a inércia social e psicológica. No imaginário coletivo, aquelas drogas seriam associadas, desse modo, à abertura das “portas da mente”. Por volta de 1970, estimava o Governo norte-americano que cerca de 8 milhões de pessoas consumiam ou já haviam consumido LSD, fosse com o objetivo de autoconhecimento, escapismo ou contestação social.¹⁴⁵

Nos anos sessenta, já se consumia nos EUA cerca de 2 mil toneladas de opiáceos sintéticos e semissintéticos, sedativos, barbitúricos,

140 MONTAÑA, Darío Fajardo, “El Plan Colombia en la internacionalización de la guerra”, in ÁLVAREZ, Jairo Estrada (ed.). *El Plan Colombia y la Intensificación de la guerra*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia: 2002, p. 70.

141 A ergotamina, por exemplo, precursora do LSD.

142 ESCOHOTADO, Op. Cit, p. 156.

143 Federal Bureau for Narcotics dos EUA.

144 Do grego *psique* e *delos*: ampliação da mente.

145 Estimativas da Administração norte-americana. ESCOHOTADO, Op. Cit, p. 154.

hipnóticos não barbitúricos e tranquilizantes – doze vezes mais drogas (sem incluir fumo e álcool) do que jamais se consumiu na China. A popularização dos sintéticos seria simultânea ao incremento exponencial do consumo das drogas de origem vegetal,¹⁴⁶ incluindo os tradicionais opiáceos. Por volta de 1965, a epidemia de heroína se havia espreado pelos subúrbios de classe média. Na década de 1960, o número de usuários de heroína passou de 50 mil para 500 mil. Quanto à *cannabis*, conquistou todas as faixas etárias. Em face da não constatação dos efeitos maléficos a ela atribuídos, registraram-se na época, inclusive, movimentos em prol de sua legalização. Em 1972, relatório da *National Commission on Marihuana and Drug Abuse* recomendou a despenalização do consumo da substância, alegando sua inocuidade e o fato de ser então consumida por 25 milhões de norte-americanos (logo transformados em 40 milhões). A princípio, esse mercado em expansão se abasteceu da matéria-prima de múltiplas fontes na América Latina, África e Ásia, mas logo criaria seus próprios fornecedores, começando pela Califórnia e Havai.

Os novos patamares de consumo e suas consequências sociais causariam alarmes em vários países, levando os setores mais conservadores da opinião pública a exigir ações governamentais firmes. Estavam dadas as condições para nova evolução no tratamento da questão e um novo divisor de águas na política externa norte-americana.

Cabe aqui breve menção à situação europeia. Somente por volta de 1960 a situação começaria a mudar substancialmente na Inglaterra e na Europa Ocidental, com o surgimento de um padrão de dependência semelhante ao norte-americano, a partir da cultura adolescente nascida em Londres na esteira da música pop, logo espalhada pelo resto do país.

146 Estimava-se que em 1960 houvesse no máximo 200 mil consumidores de ópio, heroína, cocaína e *cannabis* em todo o mundo. ESCOHOTADO, Op. Cit, p. 144.

2.7. A questão começa a chegar à América Latina

O período coberto neste capítulo testemunhou as primeiras evoluções importantes do tema ocorridas na região. Não obstante permanecerem as recalcitrâncias tradicionais, as preocupações internacionais com o tema começavam, pouco a pouco, a fazer algum eco.¹⁴⁷ Nessas condições, um desdobramento relevante foi observado nos anos trinta na Bolívia, começando com as organizações de cocaleiros dos Yungas a opor-se com veemência à imposição de restrições internacionais aos seus cultivos. No Brasil, foi criada em 1936 a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes para tratar do tema, ainda que de forma bastante incipiente. Naquele ano, o país assinou pela primeira vez um acordo internacional sobre drogas, conforme indicado anteriormente.

Data deste período o início do processo de estigmatização da *cannabis* nos EUA, com consequências de monta para o México. O padrão seguido foi muito semelhante ao do ópio e da cocaína, décadas antes. Em meio à bonança dos anos vinte, cerca de 500 mil agricultores mexicanos – os chamados *braceros* – haviam emigrado para o país vizinho, levando consigo o hábito do plantio da *cannabis/marihuana* para consumo pessoal. À medida que foi aumentando o índice de desemprego em meio à Grande Depressão, no entanto, os imigrantes mexicanos deixaram de ser bem-vindos. Seu hábito de cultivar a *cannabis*, até então ignorado dada a insignificância do consumo no país, passou subitamente a ser considerado um problema. Desse modo, a droga viu-se pela primeira vez associada aos imigrantes indesejados e, em consequência, estigmatizada nos EUA¹⁴⁸.

No mundo do crime, registrou-se grave desdobramento na região. Nos anos trinta, as organizações multinacionais de grande porte envolvidas na distribuição de drogas ilícitas estabeleceram em Havana uma das primeiras sedes de organizações narcotraficantes, tornando-se

147 Pelo Decreto n.º. 780. De 28.04.1936.

148 MUSTO, Op. cit., p. 39.

o país um elo importante da rota do contrabando em direção aos EUA. Cuba oferecia grandes vantagens, incluindo a proximidade da Flórida e do México e a permissividades das autoridades governamentais. A situação seria mantida até a Revolução de 1959.¹⁴⁹

No imediato Pós-Guerra, pouco se avançou na América Latina em termos de controles, muito embora os governos tenham passado a fornecer estatísticas de modo mais sistemático, a prestar cooperação policial e estabelecer controles domésticos embrionários. Argumentava-se na região que o problema das drogas era um fenômeno doméstico, alimentado pela demanda, e que deveria ser resolvido mediante iniciativas na área educativa. Por outro lado, em meio à nascente Guerra Fria, considerações de cunho político e estratégico limitaram a capacidade norte-americana de coação daqueles governos em prol de medidas como a erradicação forçada de cultivos ilícitos, os quais prosseguiram com escassas restrições. Exacerbaram-se as disputas sobre os regulamentos internacionais. A URSS tornou-se ativa no campo das drogas, impedindo investigações sobre as condições no norte da Ásia e na Europa Oriental. Essa situação permitiu que muitos governos levantassem a bandeira da defesa da soberania e não ingerência no tocante ao fenômeno das drogas do mesmo modo como fizeram em relação às questões de direitos humanos, democracia e meio ambiente.

Impulso de monta na produção regional foi verificado nos anos sessenta. Com a expansão do consumo nos EUA em meio à Contracultura, países vizinhos rapidamente se inseriram na indústria das drogas voltada para o mercado consumidor do norte, expandindo seus cultivos de forma exponencial.¹⁵⁰ Na Bolívia, por exemplo, os cultivos de folha de coca passaram de 3 mil hectares em 1963 para 11,3 mil em 1975.¹⁵¹

149 As circunstâncias favoráveis à participação cubana no tráfico modificaram-se com a Revolução Cubana e o enfrentamento direto do novo governo com a máfia. Nos anos sessenta e setenta, a consolidação da Revolução teria um impacto na geografia das máfias envolvidas com o narcotráfico na região.

150 ESCOHOTADO, Op. Cit, pp. 173-175.

151 MACHICADO, Flavio, "Coca Production in Bolivia", in SMITH, Op. cit., p. 88.

Aproveitando-se de escassez no fornecimento de heroína no Sudeste Asiático, agricultores mexicanos expandiram o fornecimento para os EUA de 35 para 90% da produção em 1975, embora exportando produto de qualidade inferior. Campos de papoula proliferaram na Sierra Madre, além da Colômbia e Nicarágua. A Agência Antidrogas dos EUA¹⁵² não tardou a juntar forças com o governo mexicano para erradicar cultivos de papoula, empreitada favorecida por severa seca ocorrida em 1977, que destruiu metade da produção¹⁵³. Para os órgãos de aplicação da lei, ficou claro que erradicar cultivos era bem mais fácil do que evitar replantio em seguida. Os agricultores simplesmente aceitavam as perdas e esperavam a nova estação de semeadura.

Esta fase seria, por assim dizer, de iniciação da América Latina na questão. Envolvimento muito maior ainda estava por vir.

152 Drug Enforcement Administration (DEA).

153 Esta veio a restabelecer-se em 1981, expandindo-se nos anos seguintes.



Capítulo 3

Psicodelia e guerra (1960-1970)

A citizen in a drug-induced haze is not what the Founding Fathers meant by the “pursuit of happiness”. (William Bennet, czar das drogas)¹⁵⁴

O embate norte-americano com as drogas começou cedo, conforme relatado nas seções anteriores, mediante imposição de controles domésticos incipientes, atuação nos primeiros foros internacionais e exportação da política proibicionista para o resto do mundo por meio de uma série de instrumentos internacionais negociados no âmbito da Liga das Nações e da ONU. Cedo se percebeu, no entanto, que as medidas tomadas eram insuficientes e que, quando exerciam algum efeito, este era temporário e geralmente acabava por transformar ou mesmo agravar o problema original. Mesmo assim, o governo norte-americano continuou a envidar esforços cada vez mais abrangentes e intrusivos.

À medida que o problema foi adquirindo maiores proporções em seu território, o Governo norte-americano não tardaria a adotar ações unilaterais de interdição de caráter bélico fora de suas fronteiras. Nos anos setenta, voltariam a liderar novas evoluções no tratamento da temática das drogas, cobrando da comunidade internacional em

154 “Um cidadão em estado de confusão mental não é o que os *Founding Fathers* quiseram dizer com ‘a busca da felicidade’”. William Bennet, diretor do Office of National Drug Control Policy de 1989 a 1991.

geral e dos países vizinhos em particular ações cada vez mais onerosas de interdição e erradicação de cultivos. Mais uma vez, suas ofensivas teriam, contudo, efeitos colaterais, contribuindo para o aumento progressivo da magnitude do problema – desta vez no próprio continente americano.

3.1. As primeiras escaramuças fora das fronteiras

Desde cedo, os EUA definiram o problema das drogas como sendo de origem externa, a ser combatido mediante interdição nos países produtores e nas rotas de trânsito. Sucessivas administrações julgaram menos oneroso, em termos políticos, combater a oferta externa do que a demanda doméstica. Foi assim que os esforços se concentraram na aplicação da lei, mediante a interdição policial e a erradicação das fontes de fornecimento, com destruição de cultivos e de laboratórios.¹⁵⁵ Partia-se do pressuposto de que tais medidas tornariam o narcotráfico mais arriscado e custoso, levando a uma diminuição da produção e do tráfico, elevação dos preços e dissuasão do consumo nos países de destino. A política de interdição nos países de origem – inaugurada em 1923, com a exortação do legislativo para que o governo pressionasse os países produtores a limitarem sua produção – tornou-se, nas décadas seguintes, o cerne de esforços norte-americanos antidrogas crescentemente intrusivos.¹⁵⁶ Essa estratégia foi contestada durante décadas pelos países produtores, críticos do enfoque repressivo da política antidrogas que, a seu ver, ignorava as razões socioeconômicas da produção e do consumo.

A política norte-americana de controle na origem iniciou-se de forma modesta, limitada a algumas ações de patrulha no Caribe e no Golfo do México pela Guarda Costeira, operações ocasionais de

155 ROJAS, ISAÍAS. “Política antidrogas, derechos humanos y democracia en Perú”, in YOUNGERS, Op. cit., p. 277.

156 Exemplos dessas leis seriam o *Boggs Act* de 1951 e o *Narcotics Control Act* de 1956.

monitoramento aéreo da região fronteira com o México e de inteligência em território mexicano – nem sempre em coordenação com o governo federal daquele país.

Evolução importante ocorreu a partir da década de 1940, quando agentes antidrogas norte-americanos passaram a operar também fora do país, a partir das embaixadas e consulados. Em 1949, os EUA começaram a prestar assistência a agências estrangeiras de implementação da lei no combate ao tráfico de drogas, enviando agentes do Escritório Federal de Drogas¹⁵⁷ à Turquia e à França com a missão de frear o tráfico de heroína para os EUA pela máfia francesa (a chamada “Conexão Francesa” – Turquia-Marselha-Nova York). Nos anos sessenta, foram iniciadas operações internacionais destinadas a deter o tráfico de *cannabis* e heroína pela fronteira com o México.¹⁵⁸ Em nome do controle das drogas, seriam enviados, nas décadas seguintes, consultores policiais e militares para a América Latina, com a função de supervisionar a destruição de cultivos e a prisão de traficantes.¹⁵⁹ Até os anos setenta, a estratégia norte-americana concentrou-se prioritariamente no ópio asiático; a partir de então, voltou-se para o ópio mexicano e colombiano, a cocaína andina¹⁶⁰ e, posteriormente, as drogas sintéticas. A *cannabis* concentrou as atenções durante período relativamente curto, nos anos sessenta e setenta.

Somente nos anos oitenta tais atividades começariam a adquirir dimensões significativas.¹⁶¹

157 Antecessor da Drug Enforcement Administration (DEA).

158 ROJAS, ISAÍAS. “Política antidrogas, derechos humanos y democracia en Perú”, in YOUNGERS, COLETTA E ROSIN, EILEEN (eds.). *Drogas y Democracia en América Latina – El Impacto de la Política de Estados Unidos*. Editorial Biblos, Buenos Aires: 2005, p. 277.

159 Além da supressão de insurgências de esquerda, que se associariam ao narcotráfico, conforme visto em capítulo posterior. MABRY, DONALD. “The U.S. Military and the War on Drugs”, in BAGLEY, Op. cit., p. 54.

160 SMITH, Peter, “The Political Economy of Drugs: Conceptual Issues”, in SMITH, Op. cit., p.7.

161 WALKER, William O. “International Collaboration in Historical Perspective”, in SMITH, Op. cit., pp. 269-274.

3.2. A escalada do tema: ofensiva (semi)total

In only one respect does the drug war resemble a real war: it causes a stupendous amount of collateral damage. (*Ted Carpenter*)¹⁶²

Assumindo a Presidência em meio ao modismo psicodélico, Richard Nixon (1969-74) viu-se na contingência de cumprir as muitas promessas sobre aquela questão feitas durante a campanha eleitoral. Em uma de suas primeiras mensagens ao Congresso, anunciou que os EUA tinham o maior número de dependentes de heroína no mundo e que o problema se tornara uma emergência nacional, requerendo “ofensiva total”. A questão adquiriu, portanto, grande prioridade e visibilidade na agenda nacional, com o apoio da população e de personalidades famosas, tais como Elvis Presley.

A questão dos controles de drogas foi rapidamente introduzida na agenda bilateral com o México.¹⁶³ Em 1969, os EUA iniciaram a “Operação Interceptação”, fechando por vinte dias parte da fronteira sul, com o objetivo de pressionar o governo mexicano a incrementar as medidas contra a produção e o tráfico de *cannabis*. Aplicando uma política de “direito máximo de busca” na fronteira, deslocaram para aquela região dois mil agentes alfandegários e de patrulha. A operação inaugurou o intrusivismo unilateral norte-americano na esfera do combate às drogas, levando ao caos econômico, à detenção de milhares de nacionais norte-americanos e mexicanos e ao início, pelo país vizinho, da erradicação de cultivos por aspersão aérea.¹⁶⁴ A pressão norte-americana teve, contudo, efeitos colaterais negativos, desencadeando protestos das lideranças mexicanas e contribuindo para o esfriamento

162 “A guerra às drogas assemelha-se a uma guerra real em um único aspecto: causa uma quantidade estúpida de danos colaterais”. Ted Carpenter, pesquisador norte-americano.

163 LEMUS, GABRIELA, “U.S.-Mexican Border Drug Control: Operation Alliance as a Case Study”, in BAGLEY, Op. cit., p. 424.

164 CASTRO, Rafael Fernández e DOMÍNGUEZ, Jorge. “*Socios o Adversarios? México-Estados Unidos Hoy*”. Cidade do México: Editorial Oceano de México, 2001, p. 90.

das relações bilaterais ao longo de toda a década de setenta.¹⁶⁵ Este tema será retomado na seção seguinte.¹⁶⁶

Em 1970, o Congresso consolidou a legislação existente, adotando o *Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act*. Além disso, exigiu que o Departamento de Estado persuadisse os principais produtores de ópio – Turquia, Birmânia, Laos, Vietnã e México – a eliminar os cultivos ilícitos e regulamentar com maior rigor a produção lícita.¹⁶⁷ No caso da Turquia, os EUA transferiram recursos financeiros para seu governo distribuir entre plantadores de papoula, como prêmio pela suspensão dos cultivos. A iniciativa não teve resultados duradouros na Turquia. Nos EUA, não obstante as medidas adotadas, o consumo seguiu aumentando.

Em junho de 1971, Nixon declarou formalmente a primeira “guerra às drogas” da história, tendo por alvo principal a produção e o tráfico de opiáceos. O consumo de *cannabis* e de cocaína não era ainda considerado tão preocupante,¹⁶⁸ sendo esta última consumida, pelo seu alto preço, apenas pelas classes média e alta, com custos sociais reduzidos. Nesse contexto, o governo norte-americano convocou para consultas seus embaixadores nos países produtores. Iniciou novos programas de pesquisa voltados para o desenvolvimento de substitutos sintéticos dos opiáceos para uso medicinal. Criou a Comissão Nacional sobre *Marihuana* e Abuso de Drogas e a *Drug Enforcement Administration* (DEA), atribuindo a esta última a responsabilidade pela aplicação, dentro e fora do país, das leis sobre a matéria. Contribuiu para a aprovação do *Foreign Assistance Act*, lei de grande repercussão

165 CARPENTER, Op. Cit, pp. 11-14.

166 Com a aquiescência do governo mexicano, montaram-se mais tarde as Operações *Cooperation* e *Condor*. Esta última foi considerada exitosa, reduzindo a heroína mexicana nos EUA de 85% (1974) para 53% (1976) e 37% (1980). A *cannabis* caiu de 90% (1974) para 5% (1981). Essa queda seria, contudo, logo revertida: de 750 toneladas métricas em 1982, o volume de *cannabis* produzida no México passou para quase 6 mil em 1987 (um aumento de cerca de 800%), e o de heroína de 17 toneladas métricas em 1982 para 50 toneladas em 1987 (aumento de 300%). Em 1986, 38% da heroína vendida nos EUA era de origem mexicana, assim como 32% da *cannabis*.

167 SIMMONS, Op. cit., p. 68.

168 CARPENTER, Ted Gallen. *Bad Neighbor Policy – Washington's Futile War on Drugs in Latin America*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2003, pp. 14, 15.

que permitiu, a partir de então, a suspensão da assistência econômica a nações não cooperantes no esforço antidrogas.

Contrastando com a retórica contundente e as medidas institucionais de impacto, os esforços se concentraram mais em aspectos domésticos – tais como tratamento de dependentes e redução da demanda – do que na interdição externa. A ação externa consistiu basicamente na tentativa de desestimular a produção dos insumos básicos utilizados na fabricação de drogas, concentrando-se no México e na Conexão Francesa (Turquia-França-Paraguai).

Data dessa época confronto entre os EUA e o Paraguai, um dos primeiros entre os EUA e um país sul-americano em razão das drogas.¹⁶⁹ Nos anos sessenta, o Paraguai envolveu-se na Conexão Francesa, tornando-se o centro sul-americano do contrabando e entreposto de heroína vinda da Europa para o mercado norte-americano.¹⁷⁰ Para convencer o governo paraguaio a prestar a cooperação exigida, que incluía a prisão e extradição de um dos líderes da máfia francesa, Nixonacionou o recém-aprovado *Foreign Assistance Act* (FAA).¹⁷¹ Com base naquela lei, foram efetivamente suspensas, no início de 1972, linhas de crédito e assistência militar para o Paraguai. A estratégia coercitiva surtiu efeito imediato: no mesmo ano, o Presidente Stroessner extraditou o criminoso francês e assinou acordo antidrogas com os EUA. Pouco depois, assinou tratado bilateral de extradição.¹⁷² O contrabando de drogas pesadas a partir do Paraguai declinou sensivelmente, as relações bilaterais foram normalizadas e os EUA fecharam o escritório da DEA em Assunção.¹⁷³ Como resultado das bem-sucedidas pressões,

169 SIMÓN, JOSÉ LUIS, “Drug Trafficking and Drug Abuse in Paraguay”, in BAGLEY, Op. cit., p. 318.

170 Em 1967, Andre Ricord, membro da “Conexão Francesa”, instalou-se no Paraguai, com o objetivo de coordenar, a partir daquele país, o transporte de heroína vinda de Marselha para os EUA. Começou, desse modo, a utilizar o Paraguai como um porto seguro e local de trânsito para o tráfico de heroína, estimado em US\$ 2,5 milhões. Segundo fontes norte-americanas, a organização de Ricord era responsável por cerca de 50-75% do total da heroína traficada para os EUA. MORA, FRANK, “Paraguay and International Drug Trafficking”, in BAGLEY, Op. cit., p. 352.

171 O FAA permitiu a suspensão da assistência econômica a qualquer nação que deixasse de cooperar para a solução do problema das drogas.

172 SIMÓN, JOSÉ LUIS, “Drug Trafficking and Drug Abuse in Paraguay”, in BAGLEY, Op. cit., pp. 319, 327.

173 MORA, FRANK, “Paraguay and International Drug Trafficking”, in BAGLEY, Op. cit., p. 353.

no início dos anos setenta foi desmantelada a Conexão Francesa e sua rota de trânsito do ópio asiático para os EUA. Para o desmantelamento da “Conexão Francesa”, contribuiu ainda o fato de o governo turco, pressionado pelos EUA, haver em 1972 proibido os cultivos seculares de papoula em troca de pequena compensação financeira,¹⁷⁴ dando grande vitória moral para Nixon.

Dois anos mais tarde, contudo, o monopólio estatal turco voltou a permitir os cultivos e retomou o comércio. O Paraguai inseriu-se em outro ramo da indústria das drogas na década seguinte, passando a envolver-se com o tráfico de cocaína e *cannabis*, esta última em direção ao Brasil. As máfias italiana e corsa retomaram o tráfico no final dos anos setenta, estabelecendo laboratórios de heroína em áreas rurais no sul da França e na Itália. A única consequência mais duradoura do desmantelamento da Conexão Francesa foi, nessas condições, a perda do monopólio ítalo-corso sobre o mercado norte-americano, que passou a importar heroína do chamado “Triângulo Dourado” do Sudeste Asiático – Laos, Tailândia e Birmânia).

Em face da extrema resiliência do narcotráfico e da mobilidade da produção de drogas e precursores, a vitória de Nixon na guerra às drogas seria efêmera e onerosa, vindo a médio prazo a agravar seriamente o problema nos EUA e no hemisfério. Dispersou geograficamente a produção do ópio – até então concentrada em áreas tradicionais – para outros países em desenvolvimento, dificultando ainda mais seu controle. Desmantelou a Conexão Francesa em rotas menores e mais difíceis de detectar. Causou a substituição da máfia francesa por uma “Conexão Mexicana”. Estimulou a diversificação do consumo e o aumento dos preços e tornou as margens de lucro do tráfico ainda mais atraentes.¹⁷⁵ O orçamento governamental para o combate às drogas aumentou de forma tão exponencial (US\$ 66 milhões em

174 A quantia de US\$ 35,7 milhões, um décimo da soma pleiteada pelo Governo em Ancara e uma fração da renda anual turca com aquele comércio.

175 BENTHAM, Op. cit., p. 35.

1969, US\$ 796 milhões em 1973 e US\$ 1 bilhão em 1974), que os EUA começaram a tornar-se, nas palavras do assessor presidencial para o tema¹⁷⁶, um “complexo industrial do abuso de drogas”.¹⁷⁷

Não obstante os graves efeitos colaterais constatados, as administrações norte-americanas posteriores mantiveram as mesmas estratégias de interdição, levando a um deslocamento do cultivo da folha de coca e refino da cocaína para regiões cada vez mais distantes e isoladas. Os custos desse deslocamento seriam viabilizado pelo altíssimo valor do produto final.

Nos anos seguintes, o consumo de drogas no mercado norte-americano estabilizou-se, permitindo que Gerald Ford (1974-76) e Jimmy Carter (1977-80) se mostrassem menos belicistas do que Nixon com as drogas. Tanto a política oficial quanto a opinião pública pareceram tornar-se mais tolerantes com o consumo. O principal assessor de Ford para o tema, Robert Du Pont, chegou mesmo a propor a descriminalização da *cannabis*. Em seu “Livro Branco sobre Drogas”, a Administração Ford referiu-se à cocaína como “um problema menor, comparável à *cannabis* e menos nociva do que o álcool, barbitúricos ou anfetaminas”. Para Carter, as penalidades para a posse de drogas não deveriam ser mais prejudiciais para o indivíduo do que o próprio uso daquelas substâncias.¹⁷⁸ À medida que os EUA iam se convertendo em um dos maiores produtores mundiais dos tipos mais apreciados da *cannabis*,¹⁷⁹ onze estados efetivamente descriminalizaram seu consumo, ao passo que outros reduziram as penas para a posse para consumo pessoal. Nessa mesma época, Canadá, Espanha, Holanda, Dinamarca e outros países despenalizaram o consumo – alguns oficialmente, outros na prática. A percepção da *cannabis* como “droga leve” perdura até os dias de hoje.¹⁸⁰

176 Michael Sonnerreich, Diretor da *National Commission on Marijuana and Drug Abuse*.

177 THOUMI, FRANCISCO, “The Size of the Illegal Drug Industry”, in BAGLEY, Op. cit., p. 80.

178 ESCOHOTADO, Op. Cit, pp. 170-175.

179 A “califórnia sem sementes” e a “maui”.

180 Essa percepção perdura não obstante o aumento da concentração de THC em algumas variedades.

Não obstante a maior tolerância doméstica, continuaram sendo aplicadas pressões em prol da erradicação dos cultivos ilícitos no México, Colômbia, Peru e Bolívia.¹⁸¹ Com estímulo norte-americano, foi criada no Peru a Unidade Móvel de Patrulha Rural (Umopar) para garantir uma presença policial permanente de combate às drogas no Vale do Huallaga. Em meados dos anos oitenta, os EUA financiariam a criação de uma unidade semelhante na Bolívia, encarregada de levar a cabo campanhas de erradicação na região do Chaparre.

No âmbito institucional, o Departamento de Estado passou a contar, a partir de 1978, com um Secretário Assistente para Assuntos Internacionais de Narcóticos e uma unidade especificamente responsável pelo tema das drogas – o *Bureau of International Narcotics Matters*,¹⁸² com amplas atribuições na condução de programas de assistência externa. Estabeleceram-se em diversas missões diplomáticas norte-americanas coordenações para assuntos de drogas,¹⁸³ encarregadas de administrar a assistência e outras atividades no setor.¹⁸⁴ Evolução digna de nota no âmbito doméstico norte-americano foi a criação, em 1976, do Comitê Parlamentar para Controle de Drogas,¹⁸⁵ anunciando a determinante influência que o Legislativo passaria a exercer sobre a política externa de drogas, ao lado do Executivo.¹⁸⁶

181 NEILD, RACHEL. "Asistencia policial y politicas de control de drogas de Estados Unidos", in YOUNGERS, Op. cit., p. 95; CARPENTER, Op. cit., pp. 15-18.

182 Transformado em 1995 no INL – *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*.

183 Seriam o embrião das *Narcotics Affairs Sections* (NAS) atuais das Embaixadas norte-americanas.

184 HINSON, Sherman. "On the front lines: International Narcotics and Law Enforcement Affairs", in *Bureau of the Month*. Washington, Departamento de Estado, Maio 1997.

185 *House Select Committee on Narcotics Abuse and Control*.

186 WALKER, Op. cit, p. 274.

3.3. As drogas psicodélicas e a ONU

As autoridades não se comportam com relação [às drogas visionárias] como se quisessem erradicar um vício daninho, mas sim, uma dissidência. Mostram zelo ideológico; estão castigando uma heresia, não um crime. (*Octavio Paz, Corriente Alterna 1967*)

A nova cultura das chamadas drogas psicodélicas dos anos sessenta encontrou os governos despreparados. A maioria contava tão somente com controles mínimos à sua comercialização. Conforme mencionado no capítulo anterior, por iniciativa dos países ocidentais com empresas farmacêuticas influentes, haviam sido bloqueados, até então, esforços para que o arcabouço jurídico fosse além das drogas de origem vegetal. As novas drogas químicas sintetizadas em laboratório, como o LSD, não se enquadravam no rótulo de “entorpecentes” das convenções em vigor, apesar de a experiência de milhões de usuários provar o contrário. Havia sido utilizados pesos e medidas diferentes para as drogas produzidas nos países em desenvolvimento e nos industrializados; aquela discrepância veio à tona quando as drogas produzidas por estes últimos se tornaram foco das preocupações mundiais.

A situação se modificaria no final dos anos sessenta. No auge da guerra à psicodelia, em face da abundância de estudos e provas sobre os efeitos deletérios dos psicotrópicos e aos clamores em prol de restrições internacionais, as lacunas nos controles internacionais tornaram-se impossíveis de ignorar.¹⁸⁷ O resultado foi a adoção, em 1971, de instrumento complementar à Convenção “Única” de 1961, a Convenção da ONU sobre Drogas Psicotrópicas,¹⁸⁸ que impôs pela primeira vez controles internacionais sobre estimulantes (anfetaminas), sedativos (barbitúricos) e alucinógenos (LSD e similares). Estabeleceu um

187 Ibid, pp. 219, 227.

188 A Convenção entrou em vigor em 1976.

sistema de relatórios, licenças e controles para ampla gama de drogas, elencando-as em quatro listas (*schedules*) de acordo com seu risco potencial e padrões de abuso.¹⁸⁹ A exemplo dos instrumentos anteriores, seu sistema de estimativas, estatísticas, autorizações e controles veio dificultar imensamente os desvios a partir do comércio lícito – sem, naturalmente, resolver o problema do tráfico. Ao longo das negociações, países fabricantes de drogas sintéticas e produtores de drogas de origem vegetal inverteram os papéis: os primeiros passaram a defender as lacunas às quais haviam se oposto em 1961, enquanto os últimos passaram a referir-se à Convenção Única (concentrada nas drogas de origem vegetal) como um marco de retidão.

A principal novidade da Convenção de 1971 foi que os Estados signatários se comprometeram a velar pelo “juízo, a percepção e o estado de ânimo”, quando, até então, o compromisso fora tão somente de impedir o abuso de drogas entorpecentes ou criadoras de dependência. Como as principais drogas a serem proibidas careciam de capacidade de criar dependência, a nova norma as regulamentou como psicotrópicas, ou seja, alteradoras do estado da mente. Restringiu-se dessa forma a disponibilidade de boa parte das substâncias que vinham sendo legalmente utilizadas desde os anos trinta. Os efeitos colaterais da onda proibicionista não se fizeram esperar: além do surgimento de novas drogas no mercado negro, em pouco tempo o consumo de drogas legais como álcool, café e tabaco alcançou níveis inéditos. Além disso, a concentração das forças de aplicação da lei no LSD e psicotrópicos levou a um afrouxamento nos controles sobre a heroína, causando um recrudescimento de seu consumo (os heroinômanos nos EUA passaram de 50 mil em 1962 para 560 mil em 1972) e à elevação drástica do preço do ópio no

189 As drogas foram agrupadas em quatro listas de acordo com o uso médico ou científico: I – nenhum (todas com perfil psicodélico); II – poucos; III – vários; e IV – muitos. Nas categorias II, III e IV encontram-se os estimulantes, sedativos e narcóticos. Obter os fármacos incluídos na lista I exigiria, a partir de então, trâmites insuperáveis até para os mais ilustres toxicólogos e terapeutas, ao passo que os demais poderiam ser fabricados ou vendidos com receita médica. A produção daqueles das listas II e III (correspondendo às drogas mais abusadas à época: barbitúricos, alguns hipnóticos, estimulantes e aminas – anfetaminas, metanfetaminas, dexanfetaminas) ficou ainda sujeita à fiscalização internacional (correspondendo às drogas mais abusadas à época: barbitúricos, alguns hipnóticos, aminas e estimulantes – anfetaminas, metanfetaminas, dexanfetaminas).

mercado internacional. Aproveitando-se da interrupção da produção do cultivo de papoula na Turquia, outros países rapidamente aumentaram sua produção.¹⁹⁰

Paralelamente à Convenção, criou-se no âmbito da ONU um “Fundo para o Controle de Drogas”, destinado a combater a produção do ópio em sua vertente econômica, mediante projetos de reabilitação de dependentes químicos, substituição de cultivos e aplicação da lei. Dos US\$ 95 milhões originalmente previstos, foram levantados apenas US\$ 2 milhões, quase inteiramente pelos EUA. Outros países recusaram-se a financiar o que consideravam uma ação de interesse eminentemente norte-americano.

Paralelamente às negociações internacionais sobre os psicotrópicos, os EUA iniciaram uma nova ofensiva multilateral contra os entorpecentes, a qual resultou na adoção, em 1972, do Protocolo de Emenda à Convenção Única da ONU.¹⁹¹ Impôs-se um controle mais rigoroso sobre os poucos produtores lícitos remanescentes de narcóticos medicinais naturais, impedindo que novos países iniciassem a produção legal de morfina e derivados. Além disso, o Protocolo exortou os países a que aplicassem tratamento e reabilitação como alternativa ao encarceramento. Manteve, contudo, a ênfase na eliminação da oferta excedente de drogas narcóticas, atribuindo menor gravidade às substâncias não narcóticas, redução da demanda e relação entre controles e criminalidade. À guisa de contextualização, ressalte-se que os EUA lançaram-se contra os cultivos de coca, papoula e *cannabis* no exterior no momento em que consumiam anualmente 2 mil toneladas de drogas sintéticas.¹⁹²

Cabe aqui uma observação sobre a atuação dos países latino-americanos nos foros da ONU, onde se registrou, pela primeira vez, sua efetiva atuação e mobilização. O objeto dessa mobilização inicial foi em prol da submissão das drogas sintéticas produzidas no mundo

190 ESCOHOTADO, Op. Cit., p. 162, 164.

191 Que entraria em vigor em 1976.

192 SMITH, Donald, Op. cit.; MCALLISTER, Op. cit., p. 231.

desenvolvido a controles tão severos quanto aqueles que haviam sido impostos para as substâncias de origem vegetal. Ainda que a motivação tenha tido sobretudo um componente retaliatório, tratou-se aqui de uma evolução significativa na atuação dos países da região nos foros multilaterais. Como em outras esferas da agenda externa, também na de drogas os países latino-americanos e caribenhos viriam a encontrar uma melhor posição negociadora nos foros multilaterais do que nos entendimentos diretos com os EUA. Grande parte das questões bilaterais tardaria, contudo, a ter um *locus* onde se pudesse multilateralizar seu debate com um mínimo de eficácia.

3.4. A América Latina torna-se o alvo

Transformação com profundas consequências para o hemisfério verificada nesse período foi a nova inserção da Colômbia na indústria das drogas. No final dos anos setenta, provinha daquele país a maior parte da *cannabis* traficada para os EUA, em volumosos carregamentos contrabandeados por mar e pelas fronteiras terrestres, fáceis de serem detectados. A intensa e aparentemente exitosa interdição norte-americana iniciada na época teve, uma vez mais, consequências inesperadas. Ao dismantelar a indústria colombiana de *cannabis*, levou à sua substituição pela da cocaína, muito mais lucrativa em face do *status* glamoroso recém-adquirido e cujos carregamentos eram menos volumosos e fáceis de ocultar. Repetia-se aqui o mesmo padrão verificado décadas antes, de substituição do ópio cru pela heroína. O vácuo temporário na produção de *cannabis* estimulou o retorno dos cultivos ao México que, por volta de 1986, já estaria fornecendo cerca de 30% da droga consumida nos EUA (pressões posteriores sobre o México, por sua vez, levariam ao surgimento de cultivos em larga escala no próprio território dos EUA).¹⁹³ Paralelamente, começaram a ser desenvolvidas

193 Em 1989, 25% da *cannabis* consumida nos EUA já seria produzida internamente.

plantas com maior concentração do THC – tetraidrocannabinol, o ingrediente ativo da planta –, passando seus índices de 0,2% em 1972 para 3,6% em 1988.¹⁹⁴

O ingresso da Colômbia no tráfico da cocaína deveu-se a uma série de fatores que, combinados, atraíram as atividades de refino, minimizaram seus riscos, permitiram aos nacionais colombianos controlarem os mercados boliviano e peruano de folha de coca e lhes abriram as portas para o mercado consumidor norte-americano. Havia, no país, regiões isoladas e autossuficientes que se mostravam ideais para o funcionamento de laboratórios e pistas de pouso clandestinos. Como consequência da guerra civil não declarada dos anos cinquenta, conhecida como *La Violencia*¹⁹⁵, o governo se enfraquecera, perdendo o controle sobre extensas áreas do país, as quais viam a ser o berço das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC). A existência de um movimento guerrilheiro ativo garantiu santuário para as atividades ilícitas. A cultura de violência contribuiu para a eliminação dos contrabandistas bolivianos e peruanos na fase inicial do desenvolvimento da indústria.¹⁹⁶ A longa experiência com o contrabando de gado, café e esmeraldas em direção ao Equador e Venezuela e com a lavagem de dinheiro, assim como a inserção nos mercados negros, foi rapidamente adaptada ao tráfico de drogas.¹⁹⁷ Outros fatores foram a relativa tolerância da sociedade com relação às atividades de contrabando; a presença de uma numerosa diáspora colombiana nos EUA, de onde se recrutaram membros para uma rede local de distribuição; o aumento do desemprego em Medellín na década de setenta decorrente do declínio da indústria têxtil; e a

194 Reuter, Peter, "After the Borders Are Sealed: Can Domestic Sources Substitute for Imported Drugs?", in SMITH, Op. cit. p. 172.

195 Desencadeada com o assassinato do líder liberal Jorge Eliécer Gaitán em 1948.

196 THOUMI, FRANCISCO, "The Size of the Illegal Drug Industry", in BAGLEY, Op. cit., p. 83, 86.

197 A Colômbia foi o primeiro país andino a estabelecer controles de câmbio e restrições tarifárias, os quais experimentaram forte incremento em 1967. Juntamente com as altas taxas sobre importações, aquelas medidas incentivaram o surgimento de um mercado paralelo de divisas, fornecendo *expertise* na lavagem de dinheiro e canais para ingresso, no país, dos lucros auferidos com o narcotráfico. De sua parte, o café foi objeto de contrabando para o exterior, burlando-se o sistema de imposição de cotas imposto por acordo internacional.

existência de uma rede de transporte aéreo para a tradicional exportação de flores, a qual pôde ser facilmente adaptada para o tráfico de drogas.¹⁹⁸

Peru e Bolívia replicariam parte das experiências e processos colombianos em etapa posterior. O mesmo não sucederia com o Equador, cuja região amazônica recebeu nos anos setenta amplos contingentes militares destinados a proteger a indústria petroléira e guarnecer as fronteiras com o Peru, à luz dos conflitos territoriais bilaterais que já se arrastavam por quase cinco décadas. O resultado foi o de dificultar a criação de santuários para a produção ilegal de coca, mantendo-se até hoje periférico o envolvimento do Equador na indústria das drogas: entreposto e trânsito de cocaína e precursores químicos, lavagem de dinheiro e refino de matéria-prima de pequena monta.

Com a participação proeminente da Colômbia, o comércio de cocaína no hemisfério foi gradualmente se transformando em um negócio multibilionário e altamente organizado.¹⁹⁹ Em menos de dez anos, evoluiu de uma indústria de fundo de quintal para um negócio multinacional totalmente integrado. No início dos anos oitenta, os grandes cartéis já controlavam redes de processamento verticalmente integradas, com infraestrutura que incluía laboratórios, aeronaves, pistas de pouso, pontos de transbordo e armazéns. Tais evoluções, somadas ao aumento da violência relacionada ao narcotráfico no sul da Flórida, tornaram a cocaína mais preocupante para os EUA no final dos anos setenta do que a *cannabis*. Pela primeira vez, uma droga nativa da região assumiu preponderância no mercado americano – prerrogativa que teria consequências nefastas para os países do hemisfério.

No Brasil, começavam a ser ouvidos alguns ecos, ainda fracos, da movimentação na região. A partir dos anos setenta, com a chegada do problema das drogas ao sul do continente, registraram-se evoluções

198 THOUMI, FRANCISCO, "The Size of the Illegal Drug Industry", in BAGLEY, Op. cit., pp. 78, 79, 87.

199 WALKER, WILLIAM, "The Bush Administration's Andean Drug Strategy in Historical Perspective", in BAGLEY, Op. cit., p. 10.

institucionais no país. Foi assim que em 1976, pouco depois de Nixon declarar a primeira guerra às drogas, aprovou-se uma lei²⁰⁰ dispendo sobre “medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica”. O passo seguinte foi a criação, em 1980,²⁰¹ do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e do Conselho Nacional de Entorpecentes (CONFEN)²⁰², um órgão colegiado normativo e instância máxima para a determinação das políticas nacionais antidrogas e de todas as iniciativas, internas e externas, naquela esfera.²⁰³ A inserção do Conselho na estrutura do Ministério da Justiça refletiu o enfoque prioritariamente repressivo que o governo pretendia dar à questão, vista então da perspectiva do aumento do tráfico e da criminalidade.²⁰⁴

No tocante a erradicações, começaram a ser identificadas e erradicadas na Amazônia plantações de coca (da variedade conhecida com o nome indígena de epadu) . Por sua escala reduzida, não constituíam problema de monta. No capítulo seguinte, são tratados aspectos do funcionamento do sistema institucional antidrogas brasileiro.

200 Lei 6.368 de 21.10.76.

201 Pelo Decreto nº. 85.110 de 02.09.80.

202 Pela lei nº. 8.764 de 20.12.93, foi criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Entorpecentes (SNE), com a atribuição de executar os serviços de Secretaria-Executiva do CONFEN. O Presidente do CONFEN acumularia o cargo de Secretário Nacional de Entorpecentes. Em 1996, a SNE foi transformada em Departamento de Entorpecentes, também no âmbito do Ministério da Justiça. Foi o primeiro órgão a ser criado na estrutura do Ministério da Justiça para tratar do tema e administrar o FUNCAB.

203 O CONFEN foi criado pelo Decreto nº. 85.110. Em 1986, foi criado, pela lei 7.560, o “Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso” (FUNCAB).

204 Foi integrado por representantes do Ministério da Justiça, Itamaraty, Ministério da Fazenda, Departamento de Polícia Federal, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social, Associação Médica Brasileira, FUNABEM, Órgão de Vigilância Sanitária, entre outros.

Capítulo 4

Guerra ao *crack* (década de 1980)

Drug misuse is not a disease, it is a decision, like the decision to step out in front of a moving car. You would call that not a disease but an error of judgment. (Philip K. Dick)²⁰⁵

Uma nova evolução dos padrões internacionais do tráfico e do consumo de drogas ocorreu nos anos oitenta, quando a duplicação da produção de coca nos Andes deprimiu os preços (o preço no atacado em Miami passou de US\$ 60 mil por quilo em 1981 para US\$ 20 mil em 1985). A solução encontrada pela indústria do narcotráfico foi a de utilizar os suprimentos excedentes para a produção de uma droga mais barata e acessível do que a cocaína. Surgiram assim o *crack* – uma droga sintética para fumo, feita a partir da pasta base – e o basuco, seu congênere sul-americano (introduzido anos antes em alguns países sul-americanos) resultante de mescla de cocaína e fumo, ambos ainda mais danosos à saúde do que a cocaína e causadores de dependência. Abriu-se desse modo um segmento de mercado de baixa renda nos EUA e no resto do hemisfério.²⁰⁶ Pela primeira vez, os países latino-americanos tornaram-se consumidores de drogas em larga escala. De certo modo, portanto, o *crack* foi para a América Latina o que o ópio fora para a China um século antes. Os efeitos sociais seriam naturalmente desastrosos

205 “O abuso de drogas não é uma doença, é uma decisão, tal como a decisão de arremessar-se na frente de um carro em movimento. Não se deve chamar de doença, mas sim de um erro de julgamento”.

206 FALCO, Mathea, “Policies and Prospects for Demand Reduction”, in SMITH, Peter, Op. cit. p. 220.

nos países consumidores, agravados nos EUA pela baixa prioridade que administrações anteriores haviam atribuído aos esforços de redução da demanda.

4.1. *Just Say No* – a Cruzada Republicana contra as Drogas

It is determined that drug-smuggling operations are a clear and present danger to the U.S. national security. The President authorizes the judicious use of military force to protect our citizens. (*Tom Clancy, "Clear and Present Danger"*)²⁰⁷

Compreende-se, assim, por que a tendência a uma atitude doméstica mais tolerante quanto ao uso de drogas reverteu-se durante a Administração Ronald Reagan (1981-88). Segundo pesquisas de opinião da época, o eleitor norte-americano voltara a considerar a questão das drogas o problema número um, tanto na agenda interna como internacional. Em fevereiro de 1982, em resposta às demandas cada vez mais veementes da opinião pública, o novo presidente rotulou as drogas de “ameaça à segurança nacional” e declarou-lhes guerra, resuscitando a expressão cunhada na década anterior por Nixon.²⁰⁸

O grito de guerra de Reagan representou, em certa medida, um esforço em prol da restauração de valores tradicionais. Em sintonia com as exigências do eleitorado, o discurso republicano relacionou o uso difundido de drogas ao declínio da moralidade e dos valores da família e à consequente corrupção dos jovens.²⁰⁹ Queriam os norte-americanos que seu governo defendesse o “*American Way of Life*” das ameaças percebidas, fossem elas o papel intrusivo do governo na condução dos negócios (resultando em demandas

207 “Fica determinado que as operações de contrabando de drogas são um perigo claro e presente à segurança nacional dos EUA. O Presidente autoriza o uso criterioso da força militar para proteger nossos cidadãos.” Tom Clancy, *Clear and Present Danger* (best-seller norte-americano).

208 ISACSON, ADAM. “Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la guerra contra las drogas”, in YOUNGERS, Op. cit., p. 38.

209 CARPENTER, Op. cit., pp. 18-21.

em prol da desregulamentação), ameaças vindas do “Império do Mal” (que deram origem à corrida armamentista contra a URSS), o terrorismo internacional (que resultou no bombardeio da Líbia) ou questões de cunho social (que desencadeou as cruzadas antiaborto, antiálcool e antidrogas).²¹⁰ Tratava-se de uma versão moderna da reação antiliberal do começo do século que dera origem ao *Harrison Act*, com atores novos: o *crack* e a cocaína ao invés do ópio e os *narcos* latino-americanos ao invés dos mercadores britânicos.

Reagan tardou, no entanto, a mobilizar os recursos necessários para dar início à guerra às drogas oficialmente declarada em 1982. No meio tempo, o consumo de cocaína e de *crack* aumentou exponencialmente no país. Em 1986, a histeria pública e governamental no tocante às drogas atingiu níveis recordes, catalisada pela morte por superdose de cocaína do astro de basquete Len Bias, amplamente divulgada pelos meios de comunicação. Criticado pelos resultados insatisfatórios dos esforços iniciais de interdição e confrontado pela situação agravada do consumo, Reagan começou, durante seu segundo mandato, a dar maior substância à retórica belicista.

Foi assim que, na segunda metade da década, abriram-se simultaneamente várias frentes de batalha. A enorme diferença das iniciativas em curso refletia a multiplicidade dos atores envolvidos nos processos decisórios – Executivo, Congresso, opinião pública, imprensa. Procedeu-se a uma maior militarização, interna e externa, dos esforços de interdição e erradicação. Pressionado por inúmeros comitês conservadores, o Congresso começou a reescrever as leis federais sobre a matéria, culminando na Lei Antidrogas de 1986 (*Anti-Drug Abuse Act*), que estipulou penas extremamente severas para tráfico e consumo de drogas e lavagem de dinheiro e autorizou as agências federais a incorporar os bens e ativos confiscados do narcotráfico.²¹¹ Medida de

210 MABRY, DONALD. “The U.S. Military and the War on Drugs”, in BAGLEY, Op. cit., p. 54.

211 A lei estipulou penas entre 5 e 40 anos, sem possibilidade de liberdade condicional para réus primários condenados por posse com intenção de distribuir quantidades relativamente pequenas de certas drogas. No caso de quantidades maiores, entre 10 anos e prisão perpétua. Os juizes federais perderam a autonomia para adequar as penas por crimes relacionados a drogas às circunstâncias específicas de cada caso, vendo-se obrigados a aplicar as novas penas

especial repercussão, criou-se um mecanismo unilateral de avaliação dos países envolvidos no narcotráfico – o processo de certificação –, ao qual seriam atreladas sanções, programas de assistência e todas as demais iniciativas antidrogas externas. Aumentou-se substancialmente o orçamento da DEA, da Guarda Costeira, da CIA e de outros órgãos federais envolvidos. Destinaram-se centenas de milhões de dólares em ajuda para Peru, Bolívia e Colômbia. Paralelamente às ações unilaterais e às pressões intrusivas sobre governos estrangeiros, a Administração Reagan introduziu o tema na agenda hemisférica: por sua iniciativa, realizou-se em 1986 a Primeira Conferência Interamericana sobre Drogas, resultando na criação de órgão especializado no âmbito da OEA, objeto de capítulo à parte. Com todas essas frentes de batalha, a guerra de Reagan diferiria notavelmente daquela travada por Nixon na década anterior.

Apesar de multifacetada e com forte apoio congressual e popular, a estratégia possuía falhas estruturais graves, que tardariam a ser identificadas. Em virtude de sua motivação fortemente política, grande parte da cruzada unilateral antidrogas buscou soluções de curto prazo e dirigiu-se ao exterior. Congressistas de ambos os partidos recusavam-se a assumir o ônus político de indicar como domésticas as causas do problema das drogas. Uma vez que pelo menos 80% das drogas consumidas no país vinham do exterior, sobretudo da América Latina, transitando pelos corredores pacífico, mexicano e caribenho, América Latina e Caribe foram imediatamente identificados como os principais alvos da guerra.²¹² A estratégia adotada, de cunho fortemente extraterritorial, implicou no fortalecimento das medidas externas de interdição e erradicação das drogas, “onde quer que fossem

mínimas obrigatórias e a recusar pedidos de liberdade condicional. Emenda à lei em 1988 impôs penas mandatórias mínimas para a posse simples de drogas até mesmo para consumo pessoal e estabeleceu a pena de morte para pessoas envolvidas com regularidade em ações criminosas. A taxa de encarceramento nos EUA tornou-se uma das mais altas no mundo. A lei viria a ser incrementada por outro estatuto-quadro em 1988. CARPENTER, Op. cit., pp. 28, 29.

212 GAMARRA, EDUARDO, “U.S.-Bolivia Counternarcotic Efforts During the Paz Zamora Administration: 1989-1992”, in BAGLEY, Op. cit., pp. 18-21, 217.

cultivadas, produzidas ou transportadas”. Seus componentes principais foram, portanto, erradicação e substituição de cultivos (sobretudo nos Andes), destruição de laboratórios (idem) e interdição das rotas do narcotráfico.

Em vista de seu caráter impositivo, dos elevados custos políticos domésticos para os países produtores e da escassa atenção prestada aos problemas prioritários destes últimos, tais como pobreza rural e guerrilha, a guerra às drogas trouxe sérios desgastes para as relações dos EUA com seus vizinhos. Para convencê-los a se alistarem no esforço bélico, o governo norte-americano lançaria mão de uma mescla de incentivos, pressões diplomáticas, sanções e especialmente ameaças. Para os vizinhos hemisféricos, a aplicação extraterritorial da lei norte-americana representaria uma ameaça tão ou mais grave do que a do narcotráfico, erodindo sua autonomia na condução das políticas nacionais naquela esfera.²¹³

4.2. Evoluções legislativas e militarização

The military is capable of doing the job but civilians will not like the way it will be done. (*General Stephen Olmstead*)²¹⁴

Para apoiar sua missão bélica, Reagan baseou-se no novo e abrangente arcabouço legislativo. As novas leis produziram aumentos substanciais na assistência militar e policial antidrogas na América Latina e Caribe. Autorizaram a participação das forças armadas nas ações internas e externas de repressão. Em 1988, a Seção 124 do regulamento das forças armadas converteu o Pentágono na principal agência encarregada de detectar e controlar o trânsito de drogas ilegais nos

213 Toro, María Celia, “Unilateralism and Bilateralism”, in SMITH, Peter, Op. cit., p. 318.

214 “Os militares são capazes de fazer o trabalho, mas os civis não gostarão da maneira como isso será feito”. General Stephen Olmstead, Subsecretário Assistente para Políticas sobre Drogas (Drug Policy and Enforcement).

EUA, por mar ou ar, e autorizou a presença de pessoal militar norte-americano em operações antidrogas em países da região. As novas leis fomentaram a intensificação da interdição às drogas nas fronteiras e a expansão dos financiamentos de programas de erradicação de cultivos ilícitos no exterior.²¹⁵ Autorizaram o governo a treinar, equipar, orientar e financiar forças antidrogas policiais e militares nos países vizinhos. Incluíram o combate às drogas no planejamento da assistência externa.²¹⁶ Envolveram diversas agências federais norte-americanas no esforço, incluindo a Agência Central de Inteligência – CIA (instruída a coletar e compartilhar inteligência sobre fontes externas de drogas) e a Agência Aeroespacial – NASA (instruída a monitorar por sensoriamento remoto cultivos ilícitos na região). Durante os anos seguintes, as despesas com programas de controle de entorpecentes cresceram gradativamente, alcançando US\$ 5 bilhões em 1989.²¹⁷ Um avanço conceitual importante foi logrado com a assinatura da *National Security Decision Directive* de 1986, pela qual Reagan declarou ser o narcotráfico uma “ameaça letal” à segurança nacional dos EUA. Devidamente declarada e institucionalizada, a guerra às drogas tornou-se um “conflito de baixa intensidade”, no jargão militar norte-americano, e um fator irritante nas relações com os vizinhos hemisféricos.

Cabe ressaltar que a militarização da guerra às drogas, dentro e sobretudo fora do território norte-americano, ia de encontro à própria tradição do país, havendo até então poucos precedentes de participação das forças armadas em atividades de aplicação da lei. O envolvimento militar na interdição civil fora vetado no país pela Lei *Posse Comitatus* de 1878.²¹⁸ Esse instrumento, que parecera uma garantia democrática para os políticos do século XIX, passou a ser visto, subitamente, como um estorvo ao combate à “ameaça letal” do narcotráfico. Foi assim que

215 ISACSON, ADAM. “Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la guerra contra las drogas”, in YOUNGERS, Op. cit., p. 39.

216 CARPENTER, Op. cit., pp. 21, 29-32.

217 BAGLEY, Bruce, “Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces”, in SMITH, Peter, Op. cit., p. 130.

218 A lei proibiu os militares de implementarem leis civis que envolvessem aprisionamento de pessoas.

em 1981, respondendo ao crescimento explosivo do tráfico de cocaína, um grupo parlamentar bipartidário logrou emendar a lei, de modo a que autorizasse as forças armadas a prestar apoio logístico a agências civis,²¹⁹ compartilhar com elas inteligência relacionada às drogas, emprestar-lhes equipamentos e disponibilizar instalações militares.²²⁰ Com o respaldo da Emenda, a guerra às drogas no hemisfério foi progressivamente militarizada, na medida em que o fim da Guerra Fria ia se aproximando e reduzindo as resistências do Pentágono às missões de interdição.²²¹

George Bush (1989-1992) manteve a política de militarização da guerra às drogas de seu antecessor, dentro e, sobretudo, fora do país. Em dezembro de 1989, enviou tropas ao Panamá para capturar o General Manuel Noriega e levá-lo a julgamento em Miami por tráfico de cocaína.²²² Esta foi a primeira vez que unidades militares regulares participaram de forma tão ativa da guerra às drogas. No início do seu mandato, o orçamento destinado à guerra às drogas passou de US\$ 9,5 para US\$ 10,6 bilhões, dos quais quase um terço foi destinado à interdição na América Latina.²²³ Como reflexo da importância atribuída ao tema das drogas, subordinou-se diretamente à Casa Branca o novo órgão criado para coordenar os esforços norte-americanos (*Office of National Drug Control Policy* – ONDCP), mais conhecido pela imponente alcunha de seu titular – “czar das drogas”. Os EUA lograriam, nos anos seguintes, exportar para os demais países da região o modelo do ONDCP, incluindo a vinculação direta à presidência.

219 MABRY, DONALD. “The U.S. Military and the War on Drugs”, in BAGLEY, Op. cit., p. 43.

220 A Emenda Nunn (de autoria do Senador democrata Sam Nunn) manteve, contudo, as proibições de envolvimento direto das forças militares norte-americanas na busca ou prisão de civis, bem como qualquer assistência que “afetasse adversamente” a prontidão militar. Para ativar a assistência militar, os novos legisladores estipularam que o Secretário de Estado, o Secretário de Defesa e o Procurador-Geral deveriam declarar existir uma “ameaça grave” aos interesses norte-americanos.

221 ISACSON, ADAM. “Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la guerra contra las drogas”, in YOUNGERS, Op. cit., p. 38.

222 Noriega foi condenado a pena de 20 anos de prisão (cumpridos nos EUA de 1989 a julho de 2010). Foi, a seguir, extraditado para a França, onde foi julgado e condenado a 7 anos de prisão por lavagem de dinheiro oriundo do narcotráfico. Em dezembro de 2011, foi extraditado para o Panamá, para cumprir o restante da pena.

223 MABRY, DONALD. “The U.S. Military and the War on Drugs”, in BAGLEY, Op. cit., p. 49.

No final de 1989, o Secretário de Defesa Dick Cheney declarou publicamente que a neutralização da produção e tráfico de drogas constituía uma missão de segurança nacional de alta prioridade; paralelamente, anunciou planos de reduzir o orçamento de defesa em US\$ 180 bilhões. O anúncio produziu ondas de choque entre os militares, que passaram a ver com menos repulsa a possibilidade de utilização de seus efetivos e recursos para esforços de interdição.²²⁴ A nova missão foi rapidamente incorporada pelo estamento militar – já em fevereiro de 1990, o Pentágono ofereceu-se para financiar grande parte de um sistema de monitoramento antidrogas – e exigida dos países vizinhos. Um dos grandes defensores da militarização da guerra às drogas no exterior, inclusive no Brasil, seria o Chefe do Comando Sul, General James Hill,²²⁵ citado na imprensa durante anos. Em suas palavras, somente as Forças Armadas poderiam impedir que os rios no Brasil “se convertessem em autopistas para precursores químicos e lanchas rápidas”.²²⁶ O militar norte-americano fazia ainda numerosas declarações sobre a Tríplice Fronteira (Brasil, Paraguai e Argentina), ressaltando os supostos vínculos entre narcotráfico, delitos conexos e terrorismo na região – repetidas por autoridades norte-americanas de forma sistemática a partir de então.

4.2.1 Guerra nos Andes

Em meio aos esforços de militarização da guerra às drogas nos países vizinhos, algumas iniciativas assumiram contornos sub-regionais. Foi assim que as operações bélicas e a avaliação unilateral viram-se ocasionalmente acompanhadas por tentativas de regionalizar o tema

224 Em fevereiro de 1990, o Pentágono inclusive se ofereceu para financiar grande parte de um sistema de monitoramento antidrogas.

225 O General James T. Hill ocupou o cargo de Chefe do Comando do Sul no período de 2002 a 2004.

226 Palavras do General Hill perante o Conselho das Américas, 09.01.2003, <www.ciponline.org/colombia/03010901>. ISACSON, Adam, Op. cit., p. 42.

e neutralizar os desgastes no relacionamento. Esse esforço traduziu-se em algumas iniciativas concretas durante a Administração George Bush (1989-1992). Para dirimir as críticas ao viés militarizado da Iniciativa Andina Antidrogas de 1989 e à intervenção militar no Panamá de janeiro de 1990, Bush reafirmou seu compromisso com uma maior cooperação regional antidrogas e prontificou-se a comparecer à Cúpula Andina Antidrogas em Cartagena em fevereiro daquele ano.²²⁷ Antes e durante o encontro, esforçou-se para tranquilizar os presidentes andinos de que seu governo buscava a cooperação e não o confronto, de que estava consciente sobre os custos econômicos e sociais dos esforços necessários e que forneceria não apenas assistência policial e militar, mas também ajuda para o desenvolvimento.²²⁸ Tais promessas geraram, naturalmente, muitas expectativas, decidindo a Cúpula validar a Iniciativa Andina, na ausência de alternativas viáveis à liderança norte-americana na guerra às drogas.

O que se seguiu, contudo, foi um anticlímax. Não se concretizaram, na magnitude desejada, as promessas feitas pelos EUA de aumentar a ajuda econômica.²²⁹ A assistência que se seguiu foi seletiva, nem sempre adequada e geralmente oferecida em troca de medidas de interdição. Em 1991, Bush incluiu um elemento-chave na Iniciativa Andina: o acordo comercial (*Andean Trade Preference Act*), que reduzia as tarifas dos EUA sobre importações andinas da ordem de US\$ 325 milhões, outorgando-lhes preferências para determinadas exportações.²³⁰ O vínculo entre desenvolvimento e segurança restringiu, desse modo, o espaço de negociação e manobra dos países andinos.²³¹

Após Cartagena, a luta contra o narcotráfico foi “cocainizada”, “andeanizada” e militarizada. Ou seja, a cocaína (mais do que a *cannabis*,

227 Além de anunciar um cronograma de retirada das tropas norte-americanas do Panamá. Bagley, Bruce, “Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces”, in SMITH, Peter, Op. cit., p. 138.

228 BAGLEY, BRUCE, “After San Antonio”, in BAGLEY, Op. cit., p 64.

229 ISACSON, Adam, Op. cit., p. 39.

230 O acordo contemplava flores, legumes, couro, bolsas e malas.

231 WALKER, WILLIAM, “The Bush Administration’s Andean Drug Strategy in Historical Perspective”, in BAGLEY, Op. cit., pp. 12, 14.

heroína e drogas sintéticas) tornou-se o foco das preocupações norte-americanas no hemisfério. A luta contra as drogas concentrou-se quase exclusivamente na região andina. E a estratégia promovida pelos EUA permaneceu sendo de crescente envolvimento militar e repressão.²³² Esse foco foi mantido, nos anos seguintes, com o sucedâneo da Iniciativa Andina, o Plano Colômbia.

4.3. Quem julgará os juízes? O Processo de Certificação

A ameaça anual de descertificação²³³ tem sido muito eficaz para pressionar países relutantes a aderirem à luta contra o narcotráfico. (Senador Joseph Biden²³⁴)

Ainda no *front* externo da guerra às drogas de Reagan, duas medidas previstas na nova legislação norte-americana tiveram especial impacto, vindo, por seu caráter extraterritorial e intrusivo, a constituir um fator de conflito nas relações com os países da região. A primeira foi a criminalização da produção e distribuição de drogas no exterior, “com a intenção de exportá-las para o território norte-americano”. Serviria de base legal para os pedidos de extradição de narcotraficantes estrangeiros, sobretudo colombianos, para serem julgados por tribunais norte-americanos e cumprirem pena em cárceres nos EUA – medida que o estamento norte-americano acreditava constituir dissuasão valiosa.

A segunda foi o estabelecimento do processo de certificação, pelo qual o Congresso passou a exigir do Departamento de Estado um processo anual de avaliação dos países, com base no desempenho de cada

232 TOKATLÁN, JUAN GABRIEL, “Drug Summitry: A Colombian Perspective”, in BAGLEY, Op. cit., pp. 136, 137.

233 Por se tratar aqui de um termo amplamente consagrado na documentação sobre o tema (*decertification*), será utilizado, em português, o neologismo “descertificação”.

234 Democrata, Delaware. Atual Vice-Presidente dos Estados Unidos.

um no combate às drogas.²³⁵ Segundo uma lista de ações elaborada para esse fim, seria avaliado o universo dos principais países produtores, de trânsito e envolvidos na lavagem de dinheiro oriundo do narcotráfico, incluídos na chamada *majors list*.²³⁶ Caberia ao Presidente, com base nas recomendações do Departamento de Estado, enviar anualmente ao Congresso a lista dos países certificados integralmente, certificados com base nos “interesses vitais” norte-americanos (mediante concessão de *waiver*²³⁷) e descertificados. A certificação, integral ou com base em interesses vitais, permitiria a manutenção integral de programas de assistência existentes, ao passo que a descertificação resultaria em sanções (congelamento da assistência – exceto humanitária e antidrogas – e das importações, além da denegação de financiamento e voto contrário a pedidos de empréstimos junto a organismos multilaterais de desenvolvimento).²³⁸ O Departamento de Estado trabalharia, por intermédio de suas embaixadas, com os governos nos países integrantes da *majors list*, para atingir metas que lhes permitissem obter a certificação. O processo magnificou o papel do Congresso no monitoramento da política nacional antidrogas e do Departamento de Estado em sua implementação externa. Foi aprimorado pela lei *Anti-Drug Abuse Act* de 1988, que atribuiu ao Secretário de Estado a responsabilidade de coordenar toda a assistência norte-americana dirigida à cooperação antidrogas e publicar abrangente relatório anual (o *International Narcotics Control Strategy Report*), documentando os esforços dos países da *majors list* naquela

235 GRAY, Op. cit., p. 27.

236 As seguintes ações foram listadas como relevantes para a avaliação do desempenho: combate ao cultivo ilícito, produção, distribuição, venda e transporte de drogas e à lavagem de dinheiro, confisco de produtos do narcotráfico, prestação de cooperação internacional, aplicação da lei, controle de precursores químicos e redução da demanda e assistência jurídica mutual, incluindo extradição. A lista foi modificada em 1988, de modo a corresponder às metas e objetivos da Convenção da ONU aprovada naquele ano. *International Narcotics Control Strategy Report*, 1999, *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, Departamento de Estado, Washington, DC, março 2000.

237 Por se tratar de termo consagrado na literatura especializada sobre o tema, será utilizado aqui o termo em inglês *waiver*, que significa uma espécie de perdão àquele que infringe as normas estabelecidas.

238 Secretária de Estado Madeleine K. Albright, “*The Narcotics Strategy Report and Certification Decisions*”, *Diario Las Americas*, 01.03.1998, Miami.

esfera e indicando a dimensão da produção e tráfico ilegal de drogas no ano anterior. O relatório forneceria a base factual para a certificação.²³⁹

Cumprido esclarecer que o tema das drogas não seria o primeiro a tornar-se objeto de avaliações unilaterais. Em 1977, durante o Governo Carter,²⁴⁰ o Departamento de Estado lançou a primeira edição do “Country Reports on Human Rights Practices”.

O processo de certificação, divulgado anualmente em setembro, no início do ano fiscal norte-americano, mostrar-se-ia uma arma potente, embora politicamente onerosa, na guerra às drogas travada pelos EUA no hemisfério, como se verá na seção seguinte. Na prática, contudo, os EUA empregariam com maior frequência a ameaça de descertificação do que a descertificação propriamente dita como instrumento de pressão. Sob a ameaça de descertificação, vários países viram-se forçados a ceder às exigências de militarização do combate às drogas, erradicação de cultivos, assinatura de acordos bilaterais anti-drogas, operações de interdição, extradição de criminosos, aceleração de reformas legais e investigações sobre lavagem de dinheiro e outras medidas. A Administração Bush (1989-1992) manteve o processo sem maiores alterações, chegando mesmo a anunciar, como um dos objetivos na esfera internacional, a “busca de apoio para o processo de certificação, a fim de assegurar maior eficiência no controle de drogas nos países produtores e de trânsito”.²⁴¹ Para tornar o processo mais palatável aos países a ele submetidos, o discurso americano enfatizava que

239 A Seção 489(a)(3) requer que o Governo norte-americano identifique: (a) principais países produtores e de trânsito ilícito; (b) principais fontes dos precursores químicos utilizados na produção ilícita de drogas; e (c) principais países onde ocorre lavagem de dinheiro. Um grande produtor ilícito de drogas é um país em que: (a) 1.000 hectares ou mais de ópio ilícito é cultivado ou colhido durante um ano; (b) 1.000 hectares ou mais de coca ilícita é cultivada ou colhida durante um ano; ou (c) 5.000 hectares ou mais de *cannabis* ilícita é cultivada ou colhida durante um ano – a menos que o Presidente determine que essa produção ilícita não afeta significativamente os EUA. Um país de trânsito ilícito de monta é aquele que: (a) é uma fonte direta significativa de drogas afetando seriamente os EUA; ou (b) através de cujo território são transportadas drogas.

240 O *Foreign Assistance Act* de 1961 e o *Trade Act* de 1974, seção 154, instruem o Secretário de Estado a apresentar ao Senado, no dia 25 de fevereiro de cada ano, um relatório completo e abrangente do *status* dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, nos países recebedores de assistência (subseção A) e nos demais (subseção B). www.state.gov.

241 CICAD/MEM/INF.3/98, 19.09.98, “Comissão Andina de Juristas: Idéias para um Mecanismo Hemisférico de Avaliação e Acompanhamento de Atividades de Controle de Drogas”.

a presença de um país na *major list* não constituía um reflexo adverso dos esforços de seu governo no combate às drogas ou do nível de sua cooperação com os EUA. O processo fora idealizado, “não para impor, mas para encorajar a cooperação entre os países”.²⁴²

Os integrantes mais assíduos da *major list* sempre foram os países asiáticos (produtores de opiáceos), os caribenhos (trânsito de cocaína e lavagem de dinheiro) e, sobretudo, os latino-americanos (produtores e de trânsito de cocaína, heroína e *cannabis*). Ao se considerar que, em 1988, a América Latina fornecia 66% da heroína, 80% da *cannabis* e a totalidade da cocaína consumida nos EUA²⁴³, compreende-se a prioridade atribuída pelo governo em Washington aos países da região.

Tabela 1 – Relação dos países descertificados (1987/2010)

(continua)

Ano-base	Países descertificados	Waiver
1987	Afeganistão, Irã, Panamá e Síria	Laos, Líbano e Peru
1988	Afeganistão, Mianmar, Irã, Laos, Panamá e Síria	Líbano
1989	Afeganistão, Mianmar, Irã e Síria	Líbano
1990	Afeganistão, Mianmar, Irã e Síria	Líbano
1991	Afeganistão, Mianmar, Irã e Síria	Líbano
1992	Mianmar, Irã e Síria	Afeganistão e Líbano
1993	Mianmar, Irã, Nigéria e Síria	Afeganistão, Bolívia, Laos, Líbano, Panamá e Peru
1994	Afeganistão, Mianmar, Irã, Nigéria e Síria	Bolívia, Colômbia, Líbano, Paquistão, Paraguai e Peru
1995	Afeganistão, Mianmar, Colômbia, Irã, Nigéria e Síria	Líbano, Paquistão e Paraguai

242 Secretária de Estado Madeleine K. Albright. *Remarks on the International Narcotics Control Strategy Report for 1997*. Washington, D.C., 26.02.1998.

243 Estimativas do *US Narcotics Intelligence Consumer Committee*.

Tabela 1 – Relação dos países descertificados (1987/2010)

(conclusão)

Ano-base	Países descertificados	<i>Waiver</i>
1996	Afeganistão, Mianmar, Colômbia, Irã, Nigéria e Síria	Belize, Líbano e Paquistão
1997	Afeganistão, Mianmar, Irã e Nigéria	Camboja, Colômbia, Paquistão e Paraguai
1998	Afeganistão e Mianmar	Camboja, Haiti, Nigéria e Paraguai
1999	Afeganistão e Mianmar	Camboja, Haiti, Nigéria e Paraguai
2000	Afeganistão e Mianmar	Camboja e Haiti
2001	Mianmar	Afeganistão e Haiti
2002	Mianmar	Guatemala e Haiti
2003	Mianmar	Haiti
2004	Mianmar	-----
2005	Mianmar, Venezuela	-----
2006	Mianmar, Venezuela	-----
2007	Mianmar, Venezuela	-----
2008	Bolívia, Mianmar, Venezuela	-----
2009	Bolívia, Mianmar, Venezuela	-----
2010		

Fonte: Departamento de Estado

Uma análise dos resultados do processo revela com clareza tal quadro (tabela 1). A lista dos países efetivamente descertificados sempre foi reduzida, bastante constante e claramente politizada, ressaltando-se a inclusão sistemática de Estados recalcitrantes sobre os quais os EUA tinham pouca influência: Afeganistão (até 2001²⁴⁴),

²⁴⁴ Com a queda do Talibã e a subida ao poder da nova autoridade interina afegã em 2002, julgou-se ser de interesse vital dos EUA conceder o *waiver*, fornecer ampla assistência à reconstrução do país e dar-lhe tempo para a

Síria e Irã (até 1997/98) e Mianmar (em caráter permanente). O tratamento dado ao Afeganistão e Mianmar era justificado por produzirem, conjuntamente, em violação às convenções internacionais sobre a matéria, cerca de 75% do ópio mundial. Quanto ao Irã e à Síria, devia-se à “ausência de esforços” para impedir o tráfico.²⁴⁵ Na prática, as sanções contra aqueles Estados eram majoritariamente inócuas, não havendo perspectiva de programas de assistência, com ou sem certificação.²⁴⁶ Em 2002, restou na lista dos descertificados apenas Mianmar, então o segundo produtor mundial de ópio ilícito e um dos maiores produtores e exportadores de estimulantes anfetamínicos.²⁴⁷ Em 2005, incluiu-se, pela primeira vez, a Venezuela, sob o governo de Hugo Chávez, já então em meio a um relacionamento bilateral bastante conturbado. Em 2008, foi a vez da Bolívia, em meio a crise política com o Governo Evo Morales e expulsão recíproca dos respectivos embaixadores.

Os únicos outros países asiáticos considerados problemáticos foram Laos, Camboja e Paquistão, sendo apenas o Laos descertificado em um período (1989). Os demais receberam *waiver*, por motivos declaradamente políticos, sendo em seguida retirados da lista. O *waiver* concedido ao Camboja de 1998 a 2001, por exemplo, destinava-se a “promover sua democracia e a estabilidade regional”. Outro país constante na lista dos descertificados foi a Nigéria, entre 1994 e 1998. Era, já então, um dos centros do narcotráfico africano,

implementação de medidas concretas de erradicação da papoula e combate ao tráfico. Briefing para a imprensa. *The President's 2001 Narcotics Certification Determinations*. Rand Beers, Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Washington, DC, 25.02.2002.

245 O Irã chegou a ser igualmente descertificado por “falta de informações sólidas” que permitissem confirmar o alcance dos progressos relatados. Briefing para a imprensa. Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Robert S. Gelbard. *Internacional Narcotics Control Strategy Report*, 1996, Washington, DC, 28.03.1997.

246 No ano 2000, o Afeganistão já estaria produzindo 72% do ópio no mundo (destinado sobretudo aos mercados europeus). Com a proibição à produção de ópio imposta pelo Talibã no final daquele ano (que reduziu a produção em 94%), Mianmar voltou a ser o principal produtor mundial ilícito de ópio, além de principal produtor de metanfetaminas no Sudeste Asiático, com uma produção anual estimada em 800 milhões de comprimidos – tendo sido as apreensões de apenas 26.7 milhões em 2000 e 32.4 milhões em 2001.

247 O desempenho do país era considerado ambíguo. Por um lado, o governo adotara algumas medidas antidrogas importantes, inclusive cooperando com os EUA, com países vizinhos e com organismos internacionais, tendo os cultivos de papoula sido reduzidos em 24 %, segundo dados da ONU. Por outro, no tocante às questões básicas – desmantelamento das organizações, combate à corrupção e lavagem de dinheiro, acreditava-se permanecerem deficiências graves.

sendo consideradas ineficazes as medidas de repressão do Governo Sani Abacha (1993-1998).²⁴⁸ Ao longo da década, os grupos traficantes nigerianos continuaram entre os principais transportadores da heroína asiática para os EUA, começando a envolver-se igualmente no tráfico da cocaína sul-americana.²⁴⁹ Em 1998, a Nigéria recebeu o *waiver*, face às necessidades políticas, tendo naquele momento sido eleito um novo governo democrático, e “merecendo o novo Presidente Olusegun Obasanjo um oportunidade para iniciar ações de combate ao narcotráfico²⁵⁰ e aos crimes financeiros”.²⁵¹

Em uma evolução inédita, Canadá e Holanda passaram a ser mencionados nos discursos oficiais em anos posteriores, o primeiro, por ser produtor de precursores químicos para drogas sintéticas²⁵² e de *cannabis* de alta potência, traficados em quantidades crescentes para os EUA,²⁵³ e o segundo, pela produção e tráfico, também para os EUA, de grandes quantidades de drogas sintéticas.²⁵⁴ Cabe ressaltar, contudo, que nenhum dos dois países – ou qualquer outro país industrializado – foi jamais incluído na *majors list* e muito menos descertificado.

O Caribe, embora não esteja entre os produtores principais de drogas (apenas dois países da região se tornaram produtores significativos – no caso, de *cannabis*: Jamaica e Belize), cedo começou a desempenhar um papel importante em seu trânsito, graças à localização geográfica central e à *expertise* na cultura, idioma, finanças e

248 Secretária de Estado Madeleine K. Albright. *Remarks on the International Narcotics Control Strategy Report for 1997*. Washington, D.C., 26.02.1998.

249 Briefing para a Imprensa. Assistant Secretary for Internacional Narcotics and Law Enforcement Affairs, Robert S. Gelbard. *International Narcotics Control Strategy Report*, 1996, Washington, DC, 28.02.1997.

250 O novo governo daria de imediato provas de engajamento no combate ao narcotráfico, extraditando narcotraficantes para os EUA, incrementando as prisões e confiscos e a cooperação internacional.

251 Briefing para a Imprensa. *2000 Narcotics Certification Determinations*. Rand Beers, Assistant Secretary for Narcotics and Law Enforcement. Washington, DC, 01.03.2001.

252 Pseudoefedrina.

253 Briefing para a Imprensa. The President's Narcotics Certification Determinations. Paul Simons, Acting Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Washington, DC, 15.09.2003; *Memorandum for the Secretary of State: Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for 2004; Presidential Determination No. 2003-38*. Washington, DC, 15.09.2003.

254 Briefing para a imprensa. *The President's FY 2003 Narcotics Certification Determinations*. Paul Simons, Acting Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Washington, DC, 31.01.2003.

preferências de consumo nos EUA e Europa.²⁵⁵ Em 2001, 31% da cocaína que ingressava nos EUA era traficada por aquela região (do restante, 66% era traficada pelo México e América Central e 3% viria diretamente da América do Sul). Nos anos noventa, sua especialidade tornou-se a lavagem de dinheiro, por meio dos numerosos paraísos fiscais.²⁵⁶ Segundo estimativas do Grupo de Ação Financeira do Caribe,²⁵⁷ em 2000, US\$ 60 dos US\$ 300-500 bilhões movimentados mundialmente pelo narcotráfico teriam sido lavados na região.²⁵⁸

Na qualidade de corredor de drogas e centro de lavagem de dinheiro, o Caribe foi foco de parte dos esforços norte-americanos de interdição. Em 1999, após se retirarem da zona do Canal do Panamá, os militares norte-americanos expandiram-se para Porto Rico no marco da missão antidrogas e estabeleceram mecanismos para assistência, treinamento e realização de operações militares conjuntas com os países da região.²⁵⁹ Fazendo uso da ameaça de descertificação, foram logrados diversos resultados, tais como a dissuasão da Jamaica, em 2001, de levar adiante seus planos de descriminalizar o consumo da *cannabis*.²⁶⁰

O caso latino-americano seria particularmente delicado para os EUA, que se limitaram a descertificar, por períodos curtos, o Panamá (às vésperas de sua invasão, em 1988-89), a Colômbia (durante o governo Samper, em 1996-97), a Venezuela (2005 e 2006) e a Bolívia (2008 e 2009). A descertificação da Venezuela em 2006 foi justificada pela falta de cooperação por parte das autoridades daquele país em uma ampla gama de temas relacionados às drogas e pelas ameaças colocadas à DEA, resultando na transformação da Venezuela em “uma brecha” na estratégia antidrogas norte-americana na América Latina.²⁶¹ A descertificação

255 MAINGOT, ANTHONY, “The Drug Trade in the Caribbean: Policy Options”, in BAGLEY, Op. cit., p. 469.

256 Os *offshore financial centers*.

257 Braço regional do Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI.

258 BERUFF, Jorge Rodríguez e CORDERO, Gerardo. “El Caribe: la tercera frontera y la guerra contra las drogas”, in YOUNGERS, Op. cit., pp. 373-384.

259 Ibid, pp. 374, 383.

260 GAMARRA, Eduardo. “The Multilateral Evaluation Mechanism: Is Evaluation of Anti-Drug Efforts Sufficient?”, in Canadian Foundation for the America’s Website, abril de 2001, <www.focal.ca>.

261 Entrevista à imprensa – Anne Patterson, 01.03.2006.

da Bolívia em 2008 e 2009 mesclou-se, assim como no caso venezuelano, a grave crise política bilateral. A descertificação formal da Colômbia por dois anos consecutivos constituiu aberta retaliação contra o Presidente Ernesto Samper (1994-1998), acusado de conluio com os cartéis – episódio que será objeto de análise mais detalhada em seção posterior. Com a assunção de Andrés Pastrana (1998-2002), o país voltaria a ser plenamente certificado.

A descertificação do Panamá em 1988 e 1989 deveu-se à rápida deterioração das relações com o Governo Noriega, sendo justificada por Washington pelos insuficientes esforços do país no combate à lavagem de dinheiro proveniente do narcotráfico. A Guatemala, transformada em rota alternativa diante dos incrementos dos controles no México,²⁶² recebeu *waiver* em 2002, com o argumento de que o desempenho do governo no combate às drogas se deteriorara substancialmente, com redução nas apreensões e ações judiciais contra narcotraficantes. Tinha-se consciência, contudo, de que a suspensão de assistência prejudicaria as próprias instituições nacionais essenciais para combater o crime organizado no país, cumprindo portanto certifi-cá-lo.²⁶³

No Caribe, o principal problema sempre foi o Haiti. Ainda que se considerassem insuficientes os esforços do seu governo, permanecendo o país um ponto importante de transbordo de drogas com destino ao mercado norte-americano, concedeu-se *waiver* entre 1999 e 2003.²⁶⁴ Tratando-se do parceiro mais pobre do hemisfério, cumpria manter os programas de assistência, sob o risco de se aprofundar o estado de pobreza e estimular ainda mais o narcotráfico e a emigração ilegal para os EUA. Assim como México e Paraguai, o Haiti sempre foi

262 ROBINSON, LINDA, "Central America and Drug Trafficking", in BAGLEY, Op. cit., p. 449.

263 O veredicto segundo o qual o país havia deixado de fazer esforços significativos foi um alerta para o governo local, despertando um debate interno, atenção da mídia e dos meios políticos. Nos meses seguintes, as apreensões de drogas mais do que dobraram com relação ao ano anterior, assim como os confiscos de bens dos traficantes, e o governo esforçou-se para incrementar sua capacidade institucional e cumprir as obrigações à luz dos acordos internacionais.

264 *International Narcotics Control Strategy Report, 1999, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Departamento de Estado, Washington, DC, março 2000.

“imune” à descertificação, mesmo durante a crise política que se seguiu à derrubada do Governo Aristide em 1991.

México e os países andinos foram, sem dúvida, os *majors* mais visados, servindo a certificação, com mais frequência, como pressão em prol de medidas crescentes de interdição. Entre os países andinos, Colômbia, Peru e Bolívia foram descertificados. Em 1997, durante o segundo mandato de Fujimori, o Peru foi certificado com louvor pela redução dos cultivos aos níveis mais baixos da década.²⁶⁵ Em 1999, voltaram a ser mencionados “marcados progressos”, com o declínio em mais de 50% da produção de coca no Peru²⁶⁶ e na Bolívia (aliás, deslocada para a Colômbia).²⁶⁷ Na América Latina, nenhum país sofreu as pressões norte-americanas de forma tão direta como os quatro países mencionados²⁶⁸ e, em menor medida, o Paraguai.

Entre os países do Cone Sul, o único considerado problemático foi o Paraguai, que recebeu *waiver* entre 1995 e 2000. Tampouco aqui havia interesse político na descertificação, pois a medida acarretaria o congelamento da assistência destinada a fortalecer a democracia, tema de grande interesse no hemisfério. A ameaça de descertificação pairou, contudo, com frequência, sobre o governo de Assunção.

O Brasil nunca foi particularmente visado – sendo, na verdade, frequentemente elogiado pela cooperação prestada²⁶⁹ –, muito embora figure, ano após ano, na *majors list* e tenha sido, ocasionalmente, objeto de avaliações equivocadas. O primeiro relatório do Departamento de

265 Briefing para a imprensa. Secretária de Estado Madeleine K. Albright. *Remarks on the International Narcotics Control Strategy Report for 1997*. Washington, D.C., 26.02.1998.

266 Entre 1996 e 1998, os cultivos de folha de coca foram reduzidos em 40%. Em 1999, a redução chegou a 56%. Funcionários governamentais norte-americanos não pouparam elogios ao Governo Fujimori. Sabe-se, contudo, que a principal causa do declínio terá sido o surgimento de um fungo que exterminou extensas áreas.

267 Briefing para a imprensa. Secretária de Estado Madeleine K. Albright. *The President's Narcotics Certification Decision*, Washington, D.C., 01.03.2000.

268 YOUNGERS, Coletta e ROSIN, Eileen. “La Guerra Contra las drogas impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe”, in YOUNGERS, Op. cit., p. 13.

269 Segundo o *International Narcotics Control Strategy Report* de março de 2003, a expansão dos programas brasileiros de controle policial de suas fronteiras “demonstra que o governo brasileiro está seriamente comprometido no combate ao narcotráfico e à produção ilícita de drogas. Outras demonstrações do forte compromisso brasileiro são a disposição em compartilhar informações em tempo real com outros governos compromissados com o combate ao narcotráfico, atenção nas altas esferas ao tema, financiamento de programas e de agências de aplicação da lei e continuados esforços de interdição naquelas regiões mais afetadas pelos traficantes”.

Estado no âmbito do processo de certificação, em 1987, por exemplo, referiu-se ao Brasil, na parte do documento relativa aos países andinos, como um dos principais produtores de coca abastecedor do mercado mundial. Relatórios posteriores, ao contrário, elogiam os esforços brasileiros no combate às drogas, enfatizando a boa disposição na cooperação com os EUA e os países vizinhos. O governo brasileiro nunca reconheceu oficialmente o processo de certificação, abstendo-se de fazer pronunciamentos oficiais sobre o mecanismo. Segundo avaliação da Comissão Andina de Juristas, o Brasil não precisava submeter-se a medidas coercitivas, por rejeitar a cooperação norte-americana²⁷⁰. A avaliação era, contudo, parcialmente equivocada: ao amparo de sucessivos anexos aos acordos bilaterais antidrogas, vinham sendo desenvolvidas de forma espontânea atividades permanentes de cooperação.²⁷¹ Ademais, por razões geográficas evidentes, o Brasil sempre serviu prioritariamente como rota de trânsito marítimo de drogas em direção à África e Europa Ocidental, não sendo, ao que se saiba, um elo importante na rota do narcotráfico em direção aos EUA.

Seção posterior analisará as evoluções referentes ao processo de certificação em períodos mais recentes.

4.4. O *Front* desguarnecido

We have been and will always be totally unsuccessful in our attempts to repeal the law of supply and demand. We might as well attempt to repeal the law of gravity.²⁷² (*Juiz James P. Gray*)

270 CICAD/MEM/INF.3/98, Op. cit.

271 Em 1986, foi assinado Acordo de Cooperação Brasil-EUA no Campo da Prevenção do Uso Indevido de Drogas e Recuperação de Farmacodependentes, posteriormente substituído por novo acordo em 1995. O Memorando em vigor (firmado em outubro de 2005), ao amparo do acordo de 2005, compreende cinco projetos específicos para os quais foram reservados, pelo Governo norte-americano, recursos financeiros da ordem de US\$ 6 milhões, os quais se destinam a atividades da Secretaria Nacional Antidrogas, da Secretaria Nacional de Segurança Pública e da Coordenação-Geral de Polícia de Prevenção e Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal.

272 “Temos sido e sempre seremos totalmente fracassados nos esforços de repelir a lei da oferta e da demanda. Equivalem a tentar repelir a lei da gravidade.”

Foi mencionado anteriormente que Reagan, quando finalmente se lançou em sua guerra às drogas, abriu inúmeras frentes de batalha. Com amplo apoio do Congresso, foi construído um novo arcabouço legislativo que tornou as penas mais severas e a interdição, mais abrangente, militarizou os esforços e os exportou para os países vizinhos e criou um mecanismo unilateral de avaliação do desempenho da comunidade internacional.

Apesar de abrangentes, as frentes de batalha apresentaram lacunas, entre as quais aquela referente ao usuário de drogas norte-americano. Houve, é verdade, campanhas de alto perfil, a principal delas protagonizada pela Primeira-Dama, Nancy Reagan. Aproveitando-se da grande visibilidade da Assembleia Geral da ONU, lançou naquele foro, em 1988, *slogan* que se tornaria famoso – “Just say no” –, declarando que o usuário de drogas das ruas do Brooklyn era “sócio do Cartel de Medellín”. Estabeleceu-se, desse modo, a lógica da criminalização do consumidor. Tratou-se, aqui, da primeira manifestação explícita do governo norte-americano coincidente com a posição defendida pelos países produtores de que não se resolveria o problema das drogas sem eliminar a demanda. Deu-se um passo inicial em direção ao que viria a ser conhecido como a tese da “responsabilidade compartilhada”, segundo a qual tanto os países produtores quanto os consumidores deveriam repartir, de maneira solidária, o ônus causado pelo avanço do abuso e do tráfico de drogas.

Não apenas do governo viriam declarações sobre a importância da redução da demanda. Também da mídia e até mesmo de Hollywood surgiriam mensagens naquele sentido. Uma das mais contundentes terá sido a do filme *Traffic*,²⁷³ exibido em sessão especial na Casa Branca no ano 2000, no qual o czar das drogas renuncia a seu cargo, em meio ao lançamento de novo programa antidrogas, para dedicar-se a um objetivo mais premente – e viável: a reabilitação de sua filha adolescente toxicômana.

273 O filme *Traffic*, de Steven Soderbergh, foi lançado em 2000.

A verdade, no entanto, é que o novo discurso não levou à redução que se desejava no número de “sócios” norte-americanos do Cartel de Medellín. Grande parte dos esforços permaneceram concentrados no auxílio militar ao governo colombiano para que desmantelasse Medellín, Cali e os demais clãs das drogas. O aumento dos aportes na redução da demanda doméstica – que efetivamente ocorreu – não foi suficiente para causar uma redução substantiva do tráfico. O problema do consumo interno viria efetivamente atenuar-se nos anos seguintes, mas não se dissuadiu, em níveis minimamente significativos, a oferta. Ou seja, com todo o esforço envidado pelo governo em Washington, continuou-se perdendo a guerra.

4.5. Evoluções no Brasil

Cabe aqui breve menção às evoluções ocorridas no Brasil paralelamente aos esforços bélicos do Governo Reagan. No Brasil, a década de oitenta foi de fortalecimento institucional e ajustes do Conselho Nacional de Entorpecentes (CONFEN), criado em 1980. As decisões na esfera internacional, tais como a participação em foros temáticos e a celebração de acordos antidrogas, eram tomadas naquele colegiado, normalmente endossando-se os pareceres e posições do Itamaraty. Os presidentes do CONFEN eram juristas²⁷⁴ indicados pelo Ministro da Justiça, mas sem subordinação direta àquele órgão.²⁷⁵ Nas pautas das reuniões do colegiado, passavam-se em revista as principais evoluções na esfera de drogas ocorridas no país e nos foros internacionais temáticos dos quais o Brasil participava. Em face da constatação da necessidade de se descentralizarem as ações no território nacional, foram

274 Os presidentes do CONFEN foram: Artur de Castilho Neto (1980-1985), Tércio Lins e Silva (1985-87), Miguel Reale Júnior (1987-88), Laercio Pellegrino (1988-1989), Ronaldo Mazargão (1989-1990), Ester Kosovski (1990-1993), Izaac Barreto Ribeiro (1993-1995) e Luis Matias Flach (1994-1998).

275 Realizadas em 1987, 1989 e 1993. Ata da 4ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 01.08.1994.

criados em 1985 os Conselhos Estaduais de Entorpecentes, coordenadas pelo colegiado nacional.

Em seus primeiros tempos, o CONFEN contou com apoio constante do Escritório da ONU para Drogas e Crime (UNDCP),²⁷⁶ o qual já possuía então estreitos vínculos com o Ministério da Justiça. Em 1987, assinou-se protocolo de intenções, à luz do qual foram alocados recursos da ONU da ordem de U\$ 12 milhões para apoiar os trabalhos do Conselho. Novos acordos seriam firmados com o UNDCP em 1993 e 1994, para a criação e organização da Secretaria Técnica do Fundo Nacional Antidrogas, apoio ao recém-criado Departamento de Repressão a Entorpecentes do Ministério da Justiça,²⁷⁷ assistência para a realização de reuniões setoriais e regionais e a elaboração de uma Política Nacional Antidrogas.²⁷⁸

4.6. Repercussões da cruzada para a América Latina

Somos frontera con todos los países productores y nos es mas facil llegar com acciones para que esos países puedan resolver sus problemas, pero esas acciones debemos coordinarlas com Estados Unidos. (*Eduardo Duhalde*)²⁷⁹

Os desdobramentos da guerra de Reagan às drogas trariam desafios para os países da região. Os EUA não estavam distantes da verdade ao questionar o engajamento de seus parceiros. A guerra militarizada que haviam impingido aos países produtores impusera àqueles governos o desafio de atingir um equilíbrio delicado: colaborar na destruição de

276 O escritório foi inicialmente instalado nas próprias dependências do Ministério da Justiça. Mais tarde, foi renomeado para UNODC – United Nations Office for Drugs and Crime. Apoia os órgãos brasileiros competentes no cumprimento das obrigações assumidas na condição de signatário das convenções da ONU na esfera de controle de drogas (e também combate ao terrorismo e à corrupção), mediante auxílio em projetos específicos.

277 Ata da 2ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 15.04.1993.

278 Ata da 4ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 01.08.1994.

279 Apresentação feita na OEA em agosto de 1989, na qualidade de Vice-Presidente da Argentina.

um segmento imensamente lucrativo de suas economias, sem criar o caos econômico ou uma crise social. Um passo em falso em uma direção acarretaria sanções comerciais e outras formas contundentes de retaliação; em outra, poderia despertar represálias violentas de associações de camponeses, movimentos das guerrilhas e dos próprios narcotraficantes. Nessas condições, prestavam muitas vezes uma cooperação predominantemente de fachada, ainda quando se diziam aliados na guerra dos EUA contra as drogas. Certos líderes políticos – como Alan García no Peru e Julio Garret-Aillon na Bolívia – buscaram beneficiar-se da situação, condicionando a cooperação de seus países a pacotes generosos de ajuda norte-americana. Tal barganha mostrava-se, contudo, bastante difícil: eram os pacotes que costumavam vir condicionados ao cumprimento de metas ambiciosas de erradicação de cultivos. Seu cumprimento – quando viável – trazia um elevado custo político interno.

Não surpreende, portanto, que a cruzada norte-americana no hemisfério despertasse reações indiferentes, passivas, obstrucionistas ou mesmo hostis. Houve ainda dificuldades adicionais. No Peru, surgiu em meados da década o “Sendero Luminoso”, movimento de cunho ideológico que, aliado aos cocaleiros, passou a denunciar a erradicação de cultivos como um “ataque imperialista norte-americano” contra os interesses camponeses.²⁸⁰ Na Bolívia, as concessões à guerra às drogas gerariam protestos cada vez mais organizados do setor rural. Na Colômbia, os cartéis declararam guerra ao governo, em retaliação ao acordo de extradição assinado com os EUA.

Ao processo de certificação, as diplomacias latino-americanas responderam de três formas: os países mais diretamente pressionados (México, Colômbia) verbalizaram protestos durante anos; os países pouco afetados (Brasil) optaram por ignorar o mecanismo, abstendo-se de reconhecê-lo oficialmente; os países em situação de extrema dependência com relação à assistência norte-americana (Paraguai) aceitaram

280 CARPENTER, Op. Cit, pp. 26, 27.

sem maiores dificuldades o mecanismo, até mesmo se esforçando por obterem a certificação. Nenhum país da região logrou liderar qualquer espécie de iniciativa ou resposta regional eficaz contra o mecanismo, embora todos o considerassem uma manifestação a mais do unilateralismo norte-americano. Até que os próprios EUA viessem a propor a criação de um sucedâneo do processo de certificação, a diplomacia regional não encontraria meios satisfatórios de lidar com o tema.

Uma consideração que se impõe aqui se refere à incapacidade dos países da região de se mobilizarem de forma eficaz, mesmo nos anos oitenta, para imporem limites e parâmetros à guerra às drogas norte-americana na qual se veriam compelidos a alistar-se. A declaração do então Vice-Presidente argentino Eduardo Duhalde citada em epígrafe dá, nesse sentido, uma noção das divisões dos próprios países hemisféricos no tocante a qual atitude assumir face às iniciativas dos EUA. Capítulo posterior mostrará a incapacidade que demonstraram em utilizar o primeiro foro sul-americano para responder de forma minimamente coordenada à questão.

Cabem aqui ainda algumas reflexões sobre o processo de militarização da guerra às drogas. No afã de exibir resultados para seu eleitorado doméstico, os governos Ronald Reagan e, posteriormente, Bill Clinton (1992-1999), exerceram pressões constantes para que as Forças Armadas no hemisfério seguissem o exemplo do Pentágono e fossem, inclusive, muito mais além. As pressões foram bem-sucedidas em diversos países, especialmente nos andinos. No Brasil, registrou-se uma forte resistência das Forças Armadas e do governo que, ao longo da fase inicial da guerra às drogas, preservaram as três forças para o emprego em suas missões precípuas. Caíram no vazio as muitas declarações de autoridades do Pentágono e do Comando Sul, descrevendo a questão das drogas como de emergência nacional no Brasil. Apenas nos anos 2000, por decisão interna, o Brasil começaria a abrir algumas exceções para a atuação das Forças Armadas, conforme relatado em capítulo posterior.

Este exame das ações norte-americanas na esfera do combate às drogas mostra-se de particular interesse, à luz da evolução do tema nos países da região mais afetados, objeto do capítulo seguinte, e em comparação com a fase multilateral hemisférica que se iniciaria em meados dos anos oitenta, a partir da qual passaria a haver um contraponto importante entre as duas formas de se tratar a questão.

Capítulo 5

América Latina: de observadora a adversária

Uma lenda inca conta que os dois filhos do Sol, Manco Capac e Mama Okllu, chegaram à Terra com um presente do Céu para os homens: a coca.

Retrocedem-se aqui algumas décadas, com vistas a acompanhar-se de forma linear a evolução do tema na América Latina em seus momentos de inflexão. Conforme relatado anteriormente, a região permaneceu bastante alheia aos debates e negociações internacionais enquanto seu foco principal foi o ópio, uma vez que não produzia papoula em escala significativa e tampouco testemunhara uma difusão do hábito do fumo daquela substância.

A descoberta do princípio ativo da folha de coca em 1860 pode ser considerada o começo do fim da inocência latino-americana. Para atender às demandas da nascente indústria farmacêutica ocidental, os países andinos começaram a expandir seus cultivos, até então meramente voltados para os usos tradicionais. Sendo a cocaína, de início, um produto legal, vendido nas farmácias em estado puro ou mesclada em remédios de patente, os cultivos e comércio de coca foram durante algumas décadas considerados tão lícitos como de quaisquer outros produtos. Assim poderiam ter continuado, sem envolvimento de organizações criminosas, caso a cruzada proibicionista capitaneada pelos EUA não houvesse mudado o curso dessas atividades econômicas e dos acontecimentos na região.

Com o início do Proibicionismo no início do século XX, a história das drogas na América Latina passou a se desenrolar de forma reativa aos acontecimentos mundiais, capitaneados pelos EUA. A produção expandiu-se de forma clandestina e crescentemente administrada pelo crime organizado. O relato que se segue mostra a evolução do tema nos países mais diretamente envolvidos.

A questão tardou a incorporar-se à agenda dos governos latino-americanos e caribenhos. Até os anos sessenta, o principal foco das atenções internacionais foi o ópio produzido e consumido em outras regiões, sendo quase inexistente a preocupação com o incipiente contrabando de *cannabis* e cocaína produzidos localmente. O abuso de drogas era um fenômeno raro na região. No caso da cocaína, seus preços relativamente altos nessa época restringiam o consumo, de modo geral, a pessoas de maior poder aquisitivo, compreendendo-se dessa forma sua denominação de “champagne das drogas”. O consumo da *cannabis*, relativamente incipiente, tampouco trazia custos sociais significativos. As drogas sintéticas eram bem menos populares na região do que nos mercados do norte. Várias sociedades latino-americanas ainda mantinham uma atitude tolerante em face do consumo moderado de drogas. Compreende-se, portanto, que os governos se abstivessem de adotar legislações antidrogas restritivas para o consumo ou para o cultivo, exceto quando pressionados externamente.²⁸¹ Compreende-se, igualmente, que durante décadas, os governos de alguns países produtores e de trânsito tenham considerado a questão das drogas ilegais como um problema essencialmente norte-americano. Percebiam as pressões dos EUA como desmedidas ou simplesmente voltadas para uma causa própria. Julgavam, em suma, estarem sendo solicitados a assumir ônus pesado em benefício do vizinho rico do norte.

A postura de relativo alheamento dos países da América Latina e Caribe com relação à problemática das drogas começou a ser

281 FALCO, Op. cit., p. 219.

abandonada no final dos anos sessenta, com a evolução do cenário à sua volta. A explosão mundial do consumo de drogas ocorrida naquela época estimulou um incremento massivo dos cultivos de *cannabis* e da folha de coca no México e nos Andes. Em pouco tempo, a indústria da cocaína transformou-se na chamada “peste branca”, uma das maiores e mais lucrativas alternativas econômicas no hemisfério, envolvendo diversos países nas diferentes etapas de cultivo, refino e distribuição daquela indústria ilícita. A coca passou a ser o principal cultivo comercial e fonte de subsistência para milhares de pequenos agricultores e intermediários nos Andes. O narcotráfico distorceu a economia de vários países, conectando-se crescentemente à lavagem de dinheiro, tráfico de armas e outros delitos. Comprovando a teoria segundo a qual não existe “consumo inocente”, América Latina e Caribe começaram a tornar-se mercados consumidores das drogas que produziam, sobretudo dos derivados mais populares,²⁸² com os consequentes efeitos sobre a criminalidade e a saúde pública. Ou seja, ao contrário do que ocorreu nos EUA – onde a demanda doméstica estimulou a produção no exterior –, na América Latina o excedente de oferta local parece ter criado sua própria demanda.

5.1. Los Muertos los Ponemos Nosotros – México

Para mim, certificar o México como um sócio colaborador em nossa guerra contra as drogas seria comparável a dar uma exoneração tributária especial a Al Capone para que vendesse bebidas alcoólicas. (Deputado James Traficant)²⁸³

O México é o país hemisférico com o histórico mais longo no combate às drogas, tendo sido o primeiro a receber a cooperação e a atenção

282 CEIN/doc. 7/86, 12.02.86, “Socio-Economic Studies for the Inter-American Specialized Conference on Drug Traffic”.

283 Câmara de Representantes dos EUA, *Congressional Record*, declaração do representante James Traficant, “Disapproval of determination of president regarding Mexico”, HJ Res 58, 13.03.1997.

dos EUA. Esse questionável privilégio se explica pelo cultivo tradicional de *cannabis* (*marihuana*) e papoula, em regiões pobres nas montanhas de Sierra Madre destinadas ao mercado norte-americano, bem como por sua inserção histórica nas rotas hemisféricas do narcotráfico e de outros tipos de contrabando dirigidos aos EUA.²⁸⁴ Cedo se voltaram os olhares, nos EUA, à importação e produção de *cannabis* em seu território pelos imigrantes mexicanos, conforme relatado anteriormente.

O antecedente mais antigo da diplomacia regional antidrogas dos EUA data de 1912, quando, por pressões do país vizinho, o México aderiu à Convenção da Haia. Em meados dos anos trinta, funcionários do Departamento do Tesouro viajaram ao México para coletar informações sobre o tráfico de *cannabis*. Poucos anos depois, os EUA obtiveram, mediante pressões, a exoneração do alto funcionário responsável pelo controle de drogas no México. Há registro, na década de quarenta, de críticas abertas dos EUA ao país no plenário da recém-criada Comissão de Entorpecentes da ONU, pelos resultados, considerados débeis, dos controle de cultivos. Pressões subsequentes de Washington levaram o México a adotar oficialmente uma política antidrogas e envolver o Exército em programa de erradicação manual de cultivos – a chamada *Grande Campanha*. A Campanha pareceu satisfazer temporariamente os EUA, muito embora, até os anos sessenta, quase toda a *cannabis* consumida em seu território continuasse sendo de origem mexicana, assim como 10-15% do ópio e da heroína (de qualidade inferior à asiática). Cumpre esclarecer, contudo, que tais percentagens eram desprezíveis em termos quantitativos, estando ainda longe de constituir um problema grave para os EUA ou para as relações bilaterais.

As pressões norte-americanas aumentaram sensivelmente nos anos sessenta, quando o crescimento exponencial do consumo no país veio alterar a percepção pública sobre o abuso de drogas em

284 FREEMAN, Laurie e SIERRA, Jorge Luis. "México: la trampa de la militarización", in YOUNGERS, Op. cit., pp. 325, 335.

geral, aí incluída a *marihuana* mexicana. Data de 1968 a Operação *Intercept* mencionada anteriormente, no âmbito dos esforços do governo Nixon. Amplamente criticada nos dois países, a operação trouxe grande desgaste político e diplomático para as relações bilaterais. Deu à questão das drogas, a partir de então, uma prioridade alta – embora nem de longe central – na agenda bilateral. No intuito de reparar os danos causados pela *Intercept*, os dois países se esforçaram para construir uma agenda positiva, dando início à chamada “Operação Cooperação” – um esforço conjunto de erradicação de cultivos e interdição na fronteira. Como consequência desses esforços, a produção de *cannabis* migrou temporariamente para a Colômbia.²⁸⁵ Em 1975, a *Grande Campanha* foi transformada em *Campanha Permanente*, incluindo interdição e erradicação de cultivos por aspersão aérea.

O envolvimento do México na indústria do narcotráfico assumiu nova ordem de grandeza nos anos oitenta. Tratou-se aqui do efeito colateral de uma bem-sucedida campanha norte-americana de interdição na Flórida e no Caribe, que direcionou os traficantes colombianos para o México. Sem abandonar o antigo negócio, os contrabandistas mexicanos de *cannabis* integraram-se a uma rede criminosa hemisférica de tráfico de cocaína. Os novos cartéis mexicanos começaram a crescer em sofisticação e poder de corrupção e intensificaram os atos de violência, intimidação e terror. O narcotráfico voltou a ser uma fonte de conflito com os EUA. Foi nesse contexto que os EUA fecharam parcialmente a fronteira em 1985 por oito dias (Operação *Intercept II*), com o objetivo de pressionar as autoridades mexicanas a acelerarem as investigações sobre o sequestro, tortura e assassinato de agente da DEA em território mexicano (caso Enrique Camarena).²⁸⁶

285 Ruiz-Cabañas, Miguel, “Mexico’s Permanent Campaign: Costs, Benefits, Implications”, in SMITH, Peter, Op. cit., p. 154.

286 Seguir-se-iam a Operação *Leyenda*, para levar a julgamento em seu território as dezenove pessoas alegadamente envolvidas no caso e a Operação *Alliance*, novo projeto unilateral de controle do narcotráfico na fronteira. LEMUS, Op. cit., pp. 430-431.

Confrontado com tais pressões, o governo mexicano assumiu atitude conciliatória. Em 1987, o Presidente Miguel de la Madrid (1982-88) declarou que o narcotráfico constituía um tema de segurança nacional e expandiu a missão antidrogas das forças armadas. Salinas de Gortari (1988-94) foi o primeiro presidente mexicano a incluir diretamente as forças armadas em instâncias de tomada de decisões relacionadas a operações antidrogas, criando unidades militares de deslocamento rápido para combater o narcotráfico e neutralizar os focos de insurgência armada no sul do país. Em meio às iniciativas de integração iniciadas nessa época, especialmente a negociação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), o tema perdeu temporariamente visibilidade na agenda bilateral, ofuscado por outras prioridades, que requeriam uma atmosfera desanuviada. A atitude conciliatória do governo mexicano não impediu, contudo, o belicismo de alguns parlamentares norte-americanos²⁸⁷ que, em 1988, lideraram, sem êxito, movimento para sancionar o país e suspender a assistência antidrogas.²⁸⁸

Como desdobramento do caso Camarena mencionado acima, a Suprema Corte norte-americana determinou em 1992 que indivíduo estrangeiro indiciado por crime previsto em lei norte-americana não estaria isento da jurisdição dos tribunais nos EUA, independentemente dos meios pelos quais fosse levado ao país.²⁸⁹ A decisão de assegurar a jurisdição norte-americana sobre cidadãos de outros países trazidos à revelia para os EUA desencadeou um grave conflito diplomático que

287 Tais como o Deputado Lawrence Smith (D-FL). Ao longo da década de noventa, o Senador republicano Jesse Helms e outros congressistas conservadores seguiram exigindo, sem êxito, a descertificação do México (e da Colômbia). Em 1997, a Câmara dos Deputados propôs, igualmente sem êxito, a anulação da certificação, caso o governo mexicano não demonstrasse progressos significativos na guerra contra as drogas, tais como a autorização de ingresso de um número ainda maior de agentes norte-americanos antidrogas no país e da Guarda Costeira norte-americana em águas territoriais mexicanas em operações antidrogas, além de extradição dos narcotraficantes procurados pela Justiça norte-americana.

288 WALKER, William, "After Camarena", in BAGLEY, Op. cit., pp. 401-403.

289 Tratava-se aqui de um endosso da forma como haviam sido julgados nos EUA nacionais mexicanos suspeitos do assassinato do agente da DEA. Foi nessas condições que o cidadão mexicano Alvarez Machain – acusado de cumplicidade em ato de tortura contra agente da DEA – foi sequestrado pelos EUA e julgado (sendo eventualmente absolvido).

levou à decisão do governo mexicano de fixar limites mais restritos sobre as funções dos agentes da DEA no México e rejeitar a assistência norte-americana naquela esfera. Na América Latina, a decisão da Corte foi interpretada como uma luz verde para que os EUA prendessem narcotraficantes estrangeiros no exterior sem o consentimento de seus países de origem. O episódio contribuiu para o esfriamento das relações entre os dois países durante toda a década de 1990,²⁹⁰ muito embora o México não se chegado a ser descertificado nenhuma vez. Face à importância estratégica do relacionamento bilateral, e sendo o combate às drogas apenas um entre diversos itens relevantes da pauta bilateral, a descertificação e as sanções econômicas decorrentes mostravam-se inviáveis. De sua parte, negava o México, com veemência, o direito dos EUA de avaliarem suas condutas²⁹¹ e recomendava ao país vizinho que se concentrasse prioritariamente nas estratégias de redução da demanda em seu próprio território.

Superada a crise, o Presidente Vicente Fox logrou, em grande medida, eliminar as fricções sobre o tema do narcotráfico da pauta bilateral, permitindo que ambos os países se concentrassem em questões como comércio e imigração.²⁹² Em 2005, atendendo ao pleito norte-americano, a Suprema Corte mexicana eliminou o dispositivo legislativo que até então proibia a extradição de qualquer pessoa para os EUA caso viesse a ser sujeita a prisão perpétua naquele país.²⁹³

Ressalte-se que membros proeminentes do Executivo e do Congresso norte-americano sempre pareceram diferir marcadamente sobre o que fazer com relação ao México: os radicais desejavam punir o país pelo pouco engajamento percebido na guerra às drogas; os defensores do engajamento construtivo acreditavam que uma disputa de maiores proporções em torno da questão das drogas seria contraproducente.

290 FREEMAN, Op. cit., p. 343.

291 WALKER, William, "After Camarena", in BAGLEY, Op. cit., p. 405.

292 FREEMAN, Op. cit., p. 349.

293 Entrevista à imprensa – Anne Patterson, 01.03.2006.

Em meio a ambos, havia aqueles que reconheciam a necessidade de se manterem relações cordiais, independentemente dos problemas com o narcotráfico.²⁹⁴ Prevaleceu a cada vez a contemporização. Mesmo as ações coercitivas, tais como as Operações *Intercept I e II*, foram raras e breves, durando apenas alguns dias. Sempre foi evidente, portanto, a vontade política do Executivo norte-americano de priorizar os aspectos positivos no relacionamento, reconhecendo os esforços do México (quantidade de detenções e confiscos de carregamentos, por exemplo), mesmo se não traduzidos em uma redução perceptível do tráfico. Logrou-se desse modo reduzir o peso relativo da questão das drogas na agenda bilateral, não obstante a persistência do problema, em face da importância econômica e política do país para os EUA. O tema do narcotráfico mostrou ser dependente do relacionamento geral, ao invés de uma questão autônoma com influência determinante sobre as relações bilaterais.²⁹⁵ Em anos recentes, deixou-se de sequer aventar a descertificação do país, chegando o Congresso mesmo a contemplar a possibilidade de isentar o México do processo de certificação em caráter permanente.

Nova evolução na indústria mexicana do narcotráfico ocorreu nos anos noventa. Com o enfraquecimento dos grandes cartéis colombianos, o narcotráfico fragmentou-se e parte do sistema de comercialização foi deslocado para o México. Os traficantes mexicanos expandiram seu domínio sobre a distribuição de cocaína nos EUA, ingressando também no mercado europeu. Uma das consequências dessa alteração de papéis foi o aumento exponencial da criminalidade e violência associadas ao narcotráfico no México, com graves repercussões para as instituições públicas.

A despeito dos esforços de repressão adotados pelos sucessivos governos mexicanos, o problema do narcotráfico tardaria a ter para

294 WALKER, Op. cit., p. 400.

295 CHABAT, Jorge, "Drug Trafficking in U.S.-Mexican Relations: What You See Is What You Get", in BAGLEY, Op. cit., pp. 382-384.

aquele país magnitude semelhante àquela que teve desde cedo para os EUA. O consumo de drogas no país não se comparava ao consumo no vizinho do norte, sendo concentrado, sobretudo, em substâncias legais como álcool e inalantes (cola, éter, solventes), mais baratos e amplamente disponíveis. Os governos mexicanos relutavam em declarar guerra total aos narcotraficantes e seguir o exemplo da Colômbia, que pusera em risco a estabilidade política e a segurança nacional.²⁹⁶ Conscientes de que os EUA dificilmente poderiam descertificar o país ou aplicar-lhes sanções, os governos mexicanos sempre pareceram estar conscientes de que deles se exigiam mais esforços do que resultados. Foi assim que adotaram o que se chamou de “espírito olímpico”, sendo mais importante competir do que vencer.²⁹⁷ Enquanto isso, foram ganhando força os cartéis especializados no transporte de drogas para os EUA, tais como Tijuana e Jalisco, e agravando-se o problema da criminalidade no país.

Em dezembro de 2008, foi lançada a Iniciativa Mérida de cooperação bilateral EUA-México contra o narcotráfico, definindo-se para o período 2008-2011 ações inovadoras de desenvolvimento institucional e capacitação para as reformas judiciais e sociais necessárias para o enfrentamento do crime organizado. Faltou, contudo, o empenho financeiro necessário para a implementação de todas as ações previstas.²⁹⁸ O assassinato de três funcionários do consulado norte-americano em Ciudad Juarez em março de 2010, em meio à escalada de violência no país provocada pela guerra contra o narcotráfico e o crime organizado, deu renovado ânimo à Iniciativa, sendo assumidos novos compromissos, entre os quais a abertura, na Cidade do México, de um escritório binacional para coordenar sua implementação.²⁹⁹ Uma vez mais, críticos

296 Ibid, p. 383.

297 LEMUS, Op. cit., p. 425.

298 Segundo informações disponíveis, do montante de US\$ 1,2 bilhão originalmente previsto, os EUA desembolsaram apenas US\$ 128 milhões.

299 Outros compromissos acordados foram: (1) trabalho intensivo de inteligência e intercâmbio de informações; (2) apoio para a adequação contínua do marco institucional de segurança e justiça, mediante reformas e fortalecimento das instituições públicas; (3) fortalecimento da coesão social das comunidades de modo a protegê-las contra

das medidas julgaram insuficientes os compromissos financeiros assumidos pelos EUA – US\$ 330 milhões para 2011.

Em anos recentes, o narcotráfico vem se tornando um problema crescente, não de consumo, mas de segurança nacional para o México. De acordo com a imprensa local, teriam sido executadas no país entre 2006 e 2010 quase vinte mil pessoas em episódios relacionados com o crime organizado – execuções sumárias, guerras entre grupos rivais ou enfrentamentos com a polícia e o exército. A situação atinge os EUA, possuindo os cartéis tentáculos em seu território. Ainda assim, a atitude de Washington com relação ao México tem sido de cooperação e não de confronto, conforme refletido no relatório de Estratégia de Controle Internacional de Drogas divulgado pelo Departamento de Estado no início de 2010, que qualifica de “corretamente direcionada” a estratégia mexicana antidrogas.

O caso do México reflete hoje, de forma dramática, as graves consequências de um proibicionismo apenas parcialmente implementado (ou implementável), com o fortalecimento incremental do crime organizado. Reflete ainda a inevitável inversão do ônus do problema: hoje, as principais vítimas do narcotráfico na fronteira entre os dois países não são os EUA, mas sim os próprios cidadãos mexicanos, obrigados a conviver cotidianamente com suas várias manifestações. Aplica-se à situação do narcotráfico no país nos dias de hoje o dito popular “los muertos los ponemos nosotros”.

5.2. A folha sagrada – Bolívia

I have my own machete and I'm ready to help you [eradicate coca] if you need assistance.³⁰⁰ (*Richard Bowers, Embaixador dos EUA em La Paz, 1991*)

incursões do narcotráfico. Acordaram-se ainda ações de prevenção, reabilitação redução do consumo de drogas, sobretudo nos EUA; combate à lavagem de dinheiro e ao tráfico de armas; e programas para eliminar a violência em Tijuana, San Diego, Ciudad Juárez e El Paso.

300 “Tenho minha própria machete e estou pronto para ajudar [na erradicação da coca] se vocês precisarem de assistência”.

O papel inicial da Bolívia na indústria internacional da droga foi o de produtora de folha de coca, aproveitando a experiência milenar dos camponeses do Altiplano com aquele cultivo. A produção foi legal até que surgissem as primeiras convenções internacionais limitando e, posteriormente, banindo o cultivo da coca e a produção de cocaína para fins não medicinais. Datam dos anos cinquenta os primeiros esforços norte-americanos conhecidos em prol da erradicação de cultivos naquele país, mediante o condicionamento da assistência econômica. A exemplo do que ocorreu no México, a política antidrogas boliviana seria resultado de forças e pressões norte-americanas históricas, às quais o país mostrou-se frequentemente vulnerável face à extrema dependência econômica, às crises periódicas e aos desafios para a consolidação de um governo democrático.³⁰¹

Com a explosão mundial do consumo de cocaína nos anos setenta e do *crack* na década seguinte, aumentou exponencialmente a área dos cultivos de coca no país. A situação agravou-se após o “narcogolpe” do General Garcia Mesa em 1980. A produção boliviana, assim como a peruana, passou a alimentar a indústria de processamento na Colômbia, dirigida sobretudo aos EUA. Aquela atividade tinha importante peso na economia boliviana, dela dependendo dezenas de milhares de pequenos agricultores para sua sobrevivência.³⁰² Compensou as perdas nas exportações de estanho resultantes do colapso dos preços em 1985 e forneceu divisas para a amortização da dívida externa. Ao longo da década, a Bolívia transformou-se também em importante produtor de pasta de coca e de cocaína refinada, começando alguns nacionais bolivianos a desempenhar papel de liderança na rede internacional de distribuição. Sendo a indústria conduzida por pequenos grupos familiares, não se estabeleceram no país cartéis ou máfias poderosas.

Na condição de segundo maior produtor mundial de folha de coca (depois do Peru), também a Bolívia tornou-se alvo prioritário da

301 GAMARRA, Op. cit., p. 217.

302 Somente no Chapare eram cerca de 45 mil famílias. LEDEBUR, KATHRYN. “Bolivia: consecuencias claras”, in YOUNGERS, Op. cit., pp. 185, 186.

guerra às drogas do Governo Reagan. Em 1983, o Governo Hernán Siles Zuazo (1982-85) estabeleceu, com o apoio norte-americano, Unidades Móveis de Patrulhamento Rural e assinou com os EUA uma série de acordos para o controle e redução de cultivos de coca. Despertou, naturalmente, forte oposição dos camponeses.³⁰³ Em 1986, ameaçado de suspensão da assistência norte-americana³⁰⁴ em face da incapacidade de desenvolver programas confiáveis de erradicação, o governo do Presidente Jaime Paz Estensorro (1985-89) concordou com a realização da Operação *Blast Furnace*, pela qual os EUA enviaram militares para auxiliar a polícia antidrogas da Bolívia a destruir laboratórios de processamento de cocaína na região do Beni. Esta foi a primeira operação antidrogas importante a realizar-se em solo estrangeiro com a aberta participação de forças militares norte-americanas.³⁰⁵

Os resultados dos quatro meses de operação da *Blast Furnace* resumiram-se à descoberta de dois laboratórios, prisão de duzentos bolivianos integrantes dos baixos escalões do tráfico e interrupção temporária do processamento e comercialização da folha de coca boliviana – as quais retornaram ao normal finda a operação. O objetivo imediato foi atingido mas, longe de significar solução definitiva, apenas deslocou os pontos de fabricação da droga para regiões mais afastadas. Não obstante a ausência de impacto discernível sobre a disponibilidade de cocaína nos EUA,³⁰⁶ os formuladores das políticas em Washington qualificaram a *Blast Furnace* como um grande sucesso, indicador dos ganhos prováveis de uma atitude severa contra o narcotráfico sul-americano. A operação, realizada sem a anuência do congresso boliviano, trouxe pesados custos políticos domésticos para

303 WALKER, William, "The Bush Administration's Andean Drug Strategy in Historical Perspective", in BAGLEY, Op. cit., p. 11.

304 Segundo anunciado pelo porta-voz da Embaixada dos EUA, a adoção da lei antidrogas era essencial para o desembolso da assistência econômica, que se encontrava então temporariamente suspensa.

305 No bojo da *Blast Furnace*, o Exército norte-americano enviou seis helicópteros Black Hawk e 160 soldados. A missão dos militares norte-americanos era transportar e apoiar policiais e soldados bolivianos na destruição de laboratórios de cocaína e prisão de traficantes, bloquear rotas fluviais para o transporte de coca e precursores e interceptar avionetas utilizadas no seu transporte.

306 GUGLIOTTA, Guy, "The Colombian Cartels and How to Stop Them", in SMITH, Peter, Op. cit., p. 118.

o governo Paz Estensoro, sendo interpretada como uma violação da soberania nacional e gerando ampla indignação popular.³⁰⁷

Além de constituir um marco na política norte-americana de militarização da guerra às drogas no exterior, a *Blast Furnace* coincidiu com o início da multilateralização do tema, ocorrendo no mesmo ano da primeira Conferência Interamericana sobre Tráfico de Entorpecentes, objeto de seção posterior. Se alguns países questionavam a relevância do tema e a necessidade de realização de um evento hemisférico de magnitude, ter-lhes-á bastado observar a evolução do tema na Bolívia.

À *Blast Furnace*, seguiu-se a *Snowcap*, idealizada para ser um esforço multinacional ambicioso de combate às drogas em toda a América do Sul e posteriormente limitada aos três países andinos produtores. Na Bolívia, funcionários da DEA envolveram-se diretamente em apreensões de drogas e aprisionamento de traficantes. Militares norte-americanos engajaram-se em “programas cívicos” vinculados ao combate do narcotráfico, incluindo o controle de aeroportos e de estradas de acesso às regiões de cultivo e treinamento da Marinha boliviana na vigilância da rede fluvial. Tampouco a *Snowcap* teria resultados de longo prazo. Alguns líderes da máfia foram capturados, toneladas de cocaína, apreendidas e cultivos de coca, erradicados. Mas a droga boliviana continuou sendo exportada.³⁰⁸

Em 1987, no início da vigência do processo de certificação norte-americano, a Bolívia foi ameaçada de descertificação. Para esquivar-se às sanções embutidas no mecanismo, assinou novo acordo bilateral antidrogas para o combate conjunto dos cultivos de coca e da produção de pasta-base. O acordo deixou o país ainda mais dependente da assistência norte-americana. Dois anexos, assinados em 1988 e 1989, vincularam a assistência aos progressos na substituição de cultivos.

307 LEDEBUR, Kathryn. “Bolívia: consecuencias claras”, in YOUNGERS, Op. cit., p. 193.

308 GAMARRA, Eduardo, “U.S.-Bolivia Counternarcotic Efforts During the Paz Zamora Administration: 1989-1992”, in BAGLEY, Op. cit., p. 220.

Igualmente sob pressão dos EUA e ameaça de descertificação, Paz Estensoro assinou em 1988 a Lei do Regime da Coca e Substâncias Controladas (Lei 1008), que estabeleceu a base jurídica para a erradicação forçada e outras medidas de interdição, delimitou as zonas nas quais o cultivo de coca seria legal e penalizou o cultivo nas demais. Ressalte-se que, até então, o cultivo era legal em todo o território, estando regulamentada apenas a venda do produto. A designação da folha de coca como substância controlada converteu camponeses cocaleiros em criminosos. A lei provocou, naturalmente, intensos protestos nas regiões rurais, sendo criticada por violar direitos e procedimentos constitucionais.³⁰⁹ O tema revestiu-se de especial sensibilidade política em vista da importância da coca para a cultura indígena e contribuiu para o fortalecimento e ascensão do movimento cocaleiro.

Tão controversa tornou-se a participação norte-americana nos esforços nacionais antidrogas, que Paz Zamora (1989-1993) venceu as eleições graças à promessa de restaurar “certa dose de dignidade e soberania” à Bolívia. Criticava a estratégia dos EUA para seu país, por ser insuficiente para promover o desenvolvimento econômico alternativo dos 200 mil cocaleiros e condicionar a assistência à expansão do papel das forças armadas bolivianas no combate às drogas. Acreditava poder “descocainizar” as relações com os EUA e substituir a assistência antidrogas daquele país por uma assistência europeia para o desenvolvimento alternativo e programas em outras esferas que não a de interdição. Tratava-se da tese de “coca em troca de desenvolvimento”, oficialmente apresentada nas Nações Unidas em setembro de 1989. O flerte com os países europeus não teria, contudo, os resultados esperados, não oferecendo aqueles países à Bolívia assistência para projetos alternativos à interdição. De sua parte, os EUA lançaram à época acusações de envolvimento de membros proeminentes do governo no

309 A lei designou zonas de “transição” para erradicação dentro dos dez anos seguintes. Dispositivos severos determinaram o estabelecimento de tribunais antidrogas, em violação a garantias constitucionais. Uma emenda em 2001 não alterou, contudo, sua essência, que era a criminalização do cultivo da folha de coca.

narcotráfico e reiteraram ameaças de suspensão da assistência, de voto contrário a novos empréstimos por instituições financeiras internacionais e, naturalmente, de descertificação. Sem alternativas, Paz Zamora viu-se levado a aceitar a estratégia norte-americana tradicional.³¹⁰

Foi assim que, em 1989, o Congresso boliviano aceitou uma missão de “ação cívica” composta por 300 soldados do Comando Sul, a qual abriu a porta para nova escalada do papel das forças armadas norte-americanas. Essa solução parecia preferível à alternativa aventada pelos EUA, de estabelecer uma força antidrogas multinacional ou regional, com a possível inclusão de contingentes norte-americanos.³¹¹ Nova concessão foi feita com a assinatura por Paz Zamora, em 1990, sem a aprovação do Congresso, de acordo secreto com os EUA – o Anexo III ao acordo bilateral de 1987. Em troca de US\$ 33,2 milhões em assistência militar, da promessa de que a assistência econômica viria a seguir e da certificação plena naquele ano, a Bolívia deu mais um passo na militarização dos seus esforços antidrogas. Cumpre ressaltar que o governo boliviano havia até então mantido as forças armadas distanciadas do combate às drogas. Suplantou-se dessa forma a polícia antidrogas (UMOPAR), sendo dois regimentos militares imediatamente designados para iniciar operações antidrogas. Tal medida teve elevado custo interno para o governo boliviano, que se viu forçado a fazer concessões contraditórias aos sindicatos camponeses,³¹² ao mesmo tempo em que tentava convencer a população de que não estava cedendo às pressões externas.³¹³

Além da difícil missão de apaziguar os EUA e os cocaleiros ao mesmo tempo, Paz Zamora tinha outra tarefa delicada de equilíbrio:

310 GAMARRA, Eduardo, “U.S.-Bolivia Counternarcotic Efforts During the Paz Zamora Administration: 1989-1992”, in BAGLEY, Op. cit., pp. 221- 246.

311 A ideia chegou a ser discutida em detalhes no Congresso dos EUA, nas Nações Unidas e com o governo boliviano.

312 Um dos grupos de oposição mais visíveis foi, desde o início, o dos sindicatos campesinos do Chapare, que defenderam consistentemente seus interesses como cultivadores de folha de coca. Um dos acordos obtidos de Paz Zamora garantiu que os esforços antidrogas não seriam militarizados e que as tropas enviadas para a região amazônica teriam a função exclusiva de monitorar e impedir danos ecológicos. HEALY, Kevin, Op. cit., p. 211.

313 GAMARRA, Op. cit., pp. 228-229.

cumprir as metas de erradicação incluídas nos acordos com os EUA. Em 1994-1995, por não lograr cumpri-las, o país foi certificado mediante *wavier*. Esses foram os únicos períodos em que a Bolívia deixou de ser certificada plenamente (antes da crise política de 2009), sofrendo ônus sobretudo moral.

O processo de certificação foi, desse modo, amplamente usado para exigir que a Bolívia cumprisse determinadas metas de erradicação. De modo geral, o país atingia as metas mínimas para receber a certificação, o financiamento e a assistência internacional, mas as áreas erradicadas eram rapidamente replantadas. Com frequência, intensificava as atividades de erradicação imediatamente antes da data do anúncio da certificação. Conforme explicado, tais estratégias desviavam-se a sérias considerações de política interna, em meio ao fortalecimento dos grupos cocaleros e de seu crescente respaldo popular. Não admira, nesse contexto, que os governos de Paz Estensoro, Paz Zamora e Sanchez de Lozada (1993-97) tenham relutado em aplicar demasiada pressão sobre o campesinato.³¹⁴ Governos seguintes enfrentaram o mesmo desafio.

A situação foi agravada em fevereiro de 2005, com a decisão do Governo George W. Bush de reduzir a cooperação antidrogas para os países andinos. Para a Bolívia, a medida significou US\$ 13 milhões a menos em ajuda econômica (12% do total originalmente previsto),³¹⁵ causando forte abalo em um orçamento fortemente dependente dos EUA. A decisão parece ter decorrido mais de uma mudança de foco das preocupações estratégicas norte-americanas em direção à ameaça terrorista do que com o cumprimento insatisfatório, pela Bolívia, das metas de erradicação de coca.³¹⁶

314 SMITH, Peter, Op. cit., p.15.

315 No orçamento de 2005, o Governo dos EUA havia destinado à Bolívia US\$ 91 milhões, sendo US\$ 49 milhões para as áreas de erradicação, proibição e prevenção de cultivo de coca e US\$ 42 milhões para a promoção do desenvolvimento de culturas alternativas nas regiões do Chapare e dos Yungas.

316 O Embaixador norte-americano em La Paz, David Greenlee, negou oficialmente que o corte na ajuda econômica significasse punição pelo descumprimento de compromissos.

O fato, contudo, era que o governo boliviano havia suspenso em 2004 a erradicação de 3.200 hectares no Chapare³¹⁷ enquanto durasse um estudo encomendado sobre o mercado legal de coca. De sua parte, o Congresso boliviano tardava em ratificar o Convênio de Imunidade com os EUA, referente a processos contra cidadãos norte-americanos no Tribunal Penal Internacional. Em março do mesmo ano, um relatório do Departamento de Estado³¹⁸ revelou um crescimento de 6% da produção de coca no país entre 2001 e 2004, resultante de concessões do Governo Carlos Mesa (2003-05) aos plantadores de coca, em meio a pressões sistemáticas de grupos sociais, dificuldades e instabilidades políticas.³¹⁹ Para compensar a redução dos programas de erradicação, o governo aumentou o número de apreensões de cocaína e destruição de laboratórios. A persistente produção ilícita refletia a falta de opções socioeconômicas de uma população rural de aproximadamente 300 mil camponeses vivendo em condições de pobreza ou miséria, que via o cultivo ilícito de coca como ocupação econômica estável. Os programas de desenvolvimento alternativo ainda não haviam tido efeito significativo.³²⁰ Golpe adicional para a Bolívia ocorreu com o bloqueio, pelos EUA, de sua integração plena ao processo negociatório de um tratado de livre-comércio com a Comunidade Andina.³²¹ A situação mostrava-se premente para os exportadores bolivianos, encontrando-se próxima de expirar (dezembro de 2006) a Lei norte-americana de Promoção Comercial e Erradicação de Drogas para

317 Para essa medida, terão contribuído pressões de Evo Morales em 2004, à frente de movimentos cocaleros do Chapare.

318 *International Narcotics Control Strategy Report*.

319 Cedendo às pressões sociais, em outubro de 2003 o Governo autorizou, em caráter provisório, o cultivo de coca em 3200 ha na região do Chapare.

320 "Coca Cultivation in the Andean Region - A Survey of Bolivia, Colombia and Peru", junho de 2005, Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime.

321 Participavam então do processo Colômbia, Peru e Equador. A explicação oficial sobre o bloqueio da Bolívia dizia respeito à insuficiente segurança jurídica e estabilidade interna boliviana. Outra razão importante parecia ser a Lei de Hidrocarbonetos promulgada em maio de 2005, que previa a conversão obrigatória dos contratos de risco compartilhado das empresas petrolíferas, desrespeitando os termos dos contratos firmados pelos investidores estrangeiros, inclusive empresas dos EUA. O Governo norte-americano deixava claro que não iria considerar a inclusão da Bolívia nas negociações até que o novo Governo tomasse posse e implementasse sua política comercial.

Região Andina (ATPDEA³²²), que permitia isenções alfandegárias a produtos bolivianos, beneficiando cerca de 30% das exportações.

5.2.1. “Dejame coquear”³²³ – a diplomacia cocalera

Uno de los símbolos de la nueva nacionalidad es la hoja de coca. La hoja sagrada que ha sido injustamente penalizada, criminalizada y estigmatizada por la comunidad internacional. (*Evo Morales*)

A ascensão de Evo Morales – ex-produtor de coca e líder sindical cocalero no Chapare³²⁴ – à presidência no início de 2006 constituiu um divisor de águas no discurso e na política boliviana sobre o tema. Seu compromisso com os movimentos sociais da base de apoio do seu partido “Movimiento al Socialismo” (MAS) traduziu-se de imediato na adoção de uma política de valorização da coca.

O pleito pela despenalização da folha de coca em seu estado natural era tema presente na agenda política boliviana desde, pelo menos, meados da década de oitenta: a própria Lei do Regime da Coca e Substâncias Controladas de 1988 reconhecia a importância histórico-cultural da planta e, conseqüentemente, a legalidade de seus usos tradicionais. Em 2006, aquele pleito foi atendido.

A implementação da nova política não tardou. Ao conferir à coca o caráter de “símbolo sagrado” da identidade boliviana, o novo governo adotou uma série de medidas concretas que possibilitaram significativo aumento da produção. Introduziu-se menção explícita à coca na Constituição boliviana de 2006 (artigo 384), comprometendo o Estado na proteção da planta – declarada “patrimônio cultural e fator de

322 *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*.

323 “Deixem-me mascar minhas folhas de coca”. Evo Morales.

324 Mesmo após assumir a Presidência, Morales manteve a liderança ativa das seis federações do sindicato de cocaleiros do Chapare.

coesão social” – e prevendo sua comercialização e industrialização. Na mesma linha, a “Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca”, lançada em fins de 2006, reformulou as políticas nacionais de repressão até então vigentes e agregou conceitos inovadores não testados. Um deles foi a substituição da erradicação forçada pela voluntária – chamada de “controle social” ou “racionalização” de cultivos excedentes. O Vice-Ministério do Desenvolvimento Alternativo foi rebatizado de Vice-Ministério da Coca e do Desenvolvimento Integral, sendo colocado sob a direção de dirigente cocaleiro³²⁵. Com a participação do “Conselho Nacional de Revalorização, Produção, Comercialização e Industrialização da Folha de Coca” e de outras entidades, formou-se uma estrutura institucional em volta da qual passaram a orbitar sindicatos de cocaleros, apoiando e pressionando a administração Morales para expandir os limites legais de produção.

Para concretizar o discurso oficial de despenalização da folha de coca e combate simultâneo ao narcotráfico, assumiu-se uma postura tolerante para a planta e outra severa para o narcotráfico.³²⁶ Adotou-se sem questionamentos a alegação de que a totalidade da coca produzida seria destinada à fabricação de produtos legais “benéficos para o consumo humano”, deixando-se os narcotraficantes sem sua matéria-prima básica. O “Regulamento de Circulação e Comercialização da Folha de Coca em Estado Natural” permitiu sua comercialização direta pelos produtores, eliminando os intermediários. Foi estendido o “cato” (quota) de 1600 metros quadrados de plantação legal de coca por indivíduo (e não mais por família) e autorizado o funcionamento de um terceiro mercado legal para o produto,³²⁷ resultando de imediato na enorme

325 Félix Barra.

326 A Lei Geral da Coca teria por base os seguintes princípios: (a) racionalização e controle social dos cultivos; (b) política de preços; (c) escambo e comercialização legal; (d) política de impostos e tributos; (e) estudo dos mercados legais da folha de coca; e (f) promoção dos usos lícitos e legítimos da coca, incluindo (...) produtos úteis para a humanidade. De sua parte, o projeto relativo à Lei do Narcotráfico partia do princípio de que “a coca não é cocaína”, propondo-se a privilegiar o combate contra as máfias da cocaína, o controle da internalização de componentes químicos, o controle da lavagem de dinheiro e a investigação de fortunas, bem como a luta contra a corrupção nas altas esferas do Estado, Polícia, Exército e Poder Judicial.

327 Em Caranavi, ademais dos já existentes em Villa Fatima/La Paz e Sacaba/Cochabamba.

elevação dos cultivos permitidos. Flexibilizou-se o limite estabelecido para produção nacional de coca que, nos termos da lei 1008, seria de 12 mil hectares. Anunciou-se ainda intenção de promover o costume de mascar folhas de coca em outras sociedades, como a do norte da Argentina. Venezuela e Cuba foram aventados como potenciais mercados para produtos processados de coca.

Poucos meses depois da adoção da erradicação voluntária de cultivos excedentes, altas autoridades governamentais bolivianas já reconheciam seus poucos resultados,³²⁸ e o inevitável desvio para o narcotráfico. Declarações nesse sentido foram feitas pelo Vice-Ministro de Coca e Desenvolvimento Integral, pelo Vice-Ministro da Defesa Social e pelo chefe da Unidade de Comercialização da Direção Geral da Folha de Coca e Industrialização.³²⁹ Reconheceu o primeiro que a medida deixava os cultivos inteiramente a mercê das leis de mercado, com a enorme elasticidade da demanda por folha de coca, para suprir uma demanda por cocaína reprimida por força da ilegalidade e que tenderia a absorver todo o excedente de coca não dirigido ao mercado legal. Em entrevista à imprensa, o Vice-Ministro de Coca estimou que “metade da coca do Chapare estava sendo desviada para o narcotráfico”.³³⁰ Na mesma linha, o chefe da Unidade de Comercialização admitiu que apenas 1% da coca produzida no Chapare chegara ao mercado legal entre janeiro e setembro de 2006.

Complementando as ações internas, a diplomacia boliviana concentrou boa parte de seus esforços na tentativa de modificar acordos bilaterais e convenções multilaterais, de modo a adaptá-los aos novos conceitos e à nova legislação ordinária e constitucional do país. Por instrução presidencial, os Embaixadores bolivianos foram orientados a atuar como “embaixadores da coca”. No caso das convenções internacionais, o objetivo era excluir a folha das listas de substâncias

328 Na região de Caranavi, no período de um mês, foi eliminada apenas a inexpressiva área de dois hectares.

329 Félix Barra, Felipe Cáceres e Rolando Luján, respectivamente.

330 Cáceres desmentiu-se publicamente alguns dias depois, alegando ter “manipulado mal os dados”.

controladas, com base em suas supostas propriedades nutritivas e medicinais.³³¹ Não obstante os esforços da diplomacia boliviana, fracassaram as campanhas desenvolvidas no âmbito da ONU, da OEA, da OMS e da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações)³³² em prol da despenalização da folha de coca. Nem mesmo os demais países com consumo tradicional, tais como Peru, Colômbia, Paraguai e Argentina, apoiaram o pleito, defendendo, ao invés disso, o desenvolvimento alternativo e a erradicação dos cultivos ilícitos. A Bolívia chegou a receber críticas do Presidente peruano Alan García quanto ao surgimento de um “fundamentalismo andino”, que estaria mobilizando indígenas para o plantio da coca. Nenhum argumento logrou convencer a comunidade internacional de que toda a produção de coca seria destinada ao “uso sagrado e ancestral” e outros usos lícitos ao invés de alimentar o narcotráfico, sendo igualmente amplo o ceticismo quanto à eficácia das erradicações voluntárias. Poucos acreditavam no mercado potencial para cosméticos, produtos de higiene e alimentos à base de coca.³³³ Com efeito, a lógica para a estratégia boliviana era mais política do que comercial e significava o cumprimento das promessas de campanha feitas às bases camponesas.

Tampouco foi exitosa a tentativa de obter da União Europeia aportes financeiros para a redução de cultivos ou de firmar parceria alternativa à norte-americana.³³⁴ Nesse aspecto, Morales lograria resultados tão pífios quanto seus antecessores. Para agravar a situação, foi anunciado no início de 2006 um novo corte na ajuda norte-americana à Bolívia para o combate ao narcotráfico – de US\$ 91 milhões em 2005 para US\$ 80 milhões em 2006.

Nesse contexto, a relação do Governo Evo Morales com o Governo George W. Bush foi, desde o início, de confronto e tensão, para isso

331 O pleito era de retirada da folha de coca da lista de fiscalização n.º 1 da Convenção Única de Entorpecentes das Nações Unidas, de 1961, de modo que deixasse de ser controlada internacionalmente.

332 A CASA foi transformada, em 2008, na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

333 Mesmo a farinha de coca com a qual se produzem biscoitos e outros alimentos pode ser utilizada como insumo para a elaboração da cocaína.

334 Em 2009, a União Europeia destinou cerca de 26 milhões de Euros a projetos relacionados ao desenvolvimento alternativo na Bolívia.

contribuindo as diferenças ideológicas, o ressentimento histórico do segmento cocaleiro contra os EUA – e a DEA em especial – e o grande apelo político e midiático doméstico das rusgas com Washington. Da perspectiva norte-americana, contudo, cumpria manter a cooperação e os canais de comunicação com as autoridades bolivianas. Foi assim que, em setembro de 2006, o Governo norte-americano optou por certificar a política antidrogas da Bolívia em caráter excepcional.³³⁵ O relatório refletiu, contudo, o desagrado norte-americano, qualificando de equivocada a política boliviana de “cero³³⁶ cocaína, pero no cero coca”, o abandono da erradicação da coca e do desenvolvimento alternativo. Apesar de receber a certificação provisória, o Governo boliviano manifestou publicamente virulenta reação às críticas recebidas no relatório, denunciando o processo de certificação como uma arma dos EUA de imposição de suas políticas junto à comunidade internacional.

Enquanto isso, o aumento da produção e comercialização de coca, amplamente divulgado, ia estreitando pela primeira vez a ligação de clãs familiares a máfias internacionais, sobretudo colombianas, e inserindo mais profundamente a Bolívia no circuito do narcotráfico. Morales viu-se na contingência de pedir aos cocaleros que diminuíssem os cultivos, de modo a habilitar o país a cumprir seus compromissos internacionais e não comprometer a produção de gêneros alimentícios. O pedido foi acolhido pelos cocaleros de Caranavi, mas não pelos do Chapare³³⁷, que alegaram a ausência de incentivos para cultivos alternativos. Ao mesmo tempo, comerciantes pressionavam o Governo – inclusive com bloqueio de ruas em La Paz – para que garantisse seu monopólio sobre a coca. De sua parte, a oposição na Bolívia passou a acusar Morales de conivência com o narcotráfico.

335 A “não certificação” significaria, na prática, perda de 100 milhões de dólares em projetos assistenciais. Como ocorreu naquele ano com a Venezuela, poderia ser concedido um “waiver” para manutenção de certos projetos durante o interstício de seis meses até a nova avaliação.

336 Zero (cero em espanhol).

337 Editorial do jornal “La Razón”, de 5 de abril de 2007 – “El narcotráfico al acecho”.

5.2.2 *Wañuchun yankis* – agravamento da crise com os EUA

Antes solo gritábamos Kausachun coca (viva a coca), Wañuchun yankis (que morram os ianques). Ahora, Kausachun coca es una realidad. Wañuchun yankis también. Cumplimos con lo que decimos.
(*Evo Morales*)

Em meio a tal situação, em meados de 2007 o embaixador norte-americano³³⁸ veio a público pedir ao governo Morales “resultados” e não apenas “desejos” na redução das plantações. Baseando-se em dados da ONU aceitos pelas autoridades bolivianas³³⁹ e amplamente divulgados pela imprensa, protestou contra o incremento da produção de coca e do tráfico de cocaína para a Europa via Brasil, Argentina e Chile. Cabe mencionar, a esse respeito, que o Governo boliviano vinha procurando dissociar-se do visível aumento da cocaína dirigida ao Brasil, afirmando (incorretamente) tratar-se de droga de origem peruana. A crítica do Embaixador norte-americano irritou profundamente o Governo boliviano, causando sua convocação à Chancelaria boliviana para prestar esclarecimentos. Ainda assim, a Bolívia foi certificada em 2007.

Em setembro de 2008, o diplomata foi declarado pelo Presidente Evo Morales “persona non grata por motivos de ingerência política (apoio a grupos opositores) e espionagem”, solicitando-se sua retirada. O discurso antiamericano do governo Morales, até então relativamente inócuo, começava a traduzir-se em ações concretas, agravando a crise entre os dois países. No mesmo mês, os EUA descertificaram a Bolívia, juntamente com a Venezuela e Mianmar. Segundo o relatório, o governo boliviano permitira e incentivara o aumento de 14% da área de cultivo ilegal, gerando produção muito superior à demanda para

338 Philip Goldberg.

339 Na ocasião, o Vice-Chanceler Hugo Fernandez admitiu ter havido aumento no tráfico de drogas (que atribuiu ao trânsito de pasta básica peruana em direção ao Brasil e à Argentina) e disse que a presença de narcotraficantes estrangeiros atuando na Bolívia não era novidade.

uso tradicional. A política oficial de “permissividade” com relação ao cultivo de coca foi considerada uma violação das Convenções da ONU, sinalizando “desconsideração quanto aos efeitos nocivos da produção de coca e do tráfico de cocaína sobre a saúde e a estabilidade política e econômica dos seus vizinhos e da comunidade internacional”. Foi concedido “waiver” de modo a permitir a continuidade dos programas de assistência.³⁴⁰ Previsivelmente, em outubro daquele ano, os EUA deixaram de renovar a Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação da Droga (ATPDEA) com a Bolívia.³⁴¹

Apesar das perdas comerciais decorrentes, nem todos na Bolívia lamentaram a não renovação do ATPDEA, sendo sua lógica de “coca por exportações” vista cada vez mais como um instrumento de ingenuidade, repleto de condicionantes, em área de difíceis avanços para o país. Ademais, na balança política do governo Morales, a classe cocaleira do Chapare possuía maior peso do que os exportadores de artesanato e têxteis de outras regiões, beneficiários potenciais do acordo. Para além da ATPDEA, a ajuda norte-americana de modo geral passara a ser vista com um misto de interesse e repulsa, em vista de seu alto custo político para a soberania nacional.³⁴²

A escalada de confrontos prosseguiu. Alegando conspiração norte-americana contra o seu Governo, Morales anunciou, no início de novembro de 2008, a “decisão pessoal” de suspender por prazo indefinido as atividades da DEA na Bolívia³⁴³ – poucos dias depois de o

340 A proposta de orçamento encaminhada ao Congresso norte-americano para a luta contra o narcotráfico na Bolívia praticamente manteve, em 2009, o valor relativo a 2008 (em torno de US\$ 25 milhões).

341 Missão chefiada pelo Ministro da Fazenda, Luís Arce, viajou a Washington com o objetivo – não atingido – de reverter, com argumentos técnicos, a decisão do Presidente Bush de suspender os benefícios da ATPDEA para a Bolívia.

342 Exemplos dessa erosão da soberania seriam, segundo Felipe Cáceres, o sistema de “bônus” pagos antes do Governo Morales a policiais bolivianos e a escolha dos ocupantes de altos cargos na Polícia e do próprio titular da Defesa Social pela Embaixada norte-americana em La Paz.

343 A “Drug Enforcement Administration” (DEA), que há 35 anos atuava no país, fornecia apoio logístico, técnico e investigativo à polícia especializada boliviana de combate ao narcotráfico (FELCN). Contava com 27 agentes na Bolívia, além de funcionários contratados localmente, e proporcionava recursos técnicos, financeiros e de capacitação. A nota diplomática do Vice-Chanceler Hugo Fernández não mencionava suspensão, mas sim “saída imediata da totalidade do pessoal da DEA”. O pedido de retirada da DEA significou uma denúncia parcial – referente à cooperação estritamente policial – da “Carta de Acordo” de 2004/05, que rege as relações Bolívia-EUA na área de

Diretor da polícia boliviana (FELCN) reconhecer publicamente a presença no país de organizações criminosas transnacionais. Seguindo os passos de Hugo Chavez, que expulsara a DEA na Venezuela em 2005, Morales afirmou que aquela agência realizava trabalho de espionagem e controle político, financiava criminosos que atentam contra a sua vida e de outras autoridades do Governo, estivera por trás do “golpe cívico-departamental” que tentara derrubá-lo, fomentava o narcotráfico e “disparava contra o movimento camponês”. A decisão foi aplaudida pelas bases, em especial os cocaleros. O Governo norte-americano limitou-se a negar as acusações contra a DEA, qualificando-as de falsas e absurdas. A saída da DEA não significou, no entanto, a completa interrupção das atividades norte-americanas, retomadas já no início de 2009 pela Embaixada em La Paz.

Em busca de substitutos para a cooperação norte-americana, o governo boliviano passou a defender “a regionalização da luta contra o narcotráfico” e a assunção pela UNASUL de papel central na matéria, mediante a criação de um fundo para financiar a luta contra as drogas.

Em janeiro de 2009, o recém-empossado governo Barack Obama manifestou inequívoco interesse em seguir cooperando com a Bolívia e normalizar as deterioradas relações bilaterais. Gesto naquele sentido foi a autorização pelo Congresso de ajuda no montante de US\$ 26 milhões. Para os EUA, não fazia naturalmente sentido, do ponto de vista estratégico, abandonar a Bolívia à própria sorte e aumentar o risco de ver o país transformar-se em um paraíso para narcotraficantes estrangeiros, deslocados de regiões sob maior repressão. Pouco depois, foi renovada “Carta de Acordo”, visando ao repasse de recursos, à oficialização dos trabalhos do Setor de Drogas da Embaixada e à continuidade das atividades de erradicação e substituição de cultivos.³⁴⁴ Tais avanços não foram suficientes, no entanto, para a retomada da cooperação nos níveis anteriores.

combate ao narcotráfico. O documento permaneceu vigente nos demais termos, inclusive no tocante à cooperação (capacitação e apoio logístico) e auxílio financeiro da *Narcotics Affairs Sections* da Embaixada em La Paz.

344 A Carta de Acordo incluiu um mecanismo de renovação anual, que permite ajustes orçamentários na cooperação prestada, e dispõe de cláusula que prevê sua renovação automática, caso não seja denunciado por uma das partes.

Em meio a esse contexto, a Bolívia foi descertificada em setembro de 2009, pelo segundo ano consecutivo, com a justificativa de fracasso na luta contra o narcotráfico, expulsão da DEA e aumento da produção de coca e cocaína. Como em 2008, deixou-se aberta a possibilidade de manutenção da cooperação bilateral. Em claro esforço para minimizar o impacto negativo da “descertificação”, o comunicado da Embaixada reconheceu o aporte recorde de recursos bolivianos para o combate ao narcotráfico e reiterou apoio ao estreitamento da cooperação do país com o Brasil e a Argentina. Em retaliação à descertificação, o Presidente Evo Morales determinou o cancelamento de dois projetos da Agência de Cooperação Norte-Americana (USAID).³⁴⁵

É interessante notar as diversas críticas feitas por autoridades bolivianas, não apenas ao processo de certificação, mas à própria política de drogas norte-americana. Para o Ministro da Presidência, Juan Ramon Quintana, a propalada campanha dos EUA contra o narcotráfico ocultava uma falta de vontade real daquele país de atacar o problema de forma efetiva, centrando-se na repressão ao plantio de coca e à produção de cocaína em detrimento do tráfico de outras drogas como a *cannabis*. Assinalou ainda o desinteresse dos EUA em reconhecer a relação entre o tráfico de cocaína e o de outras drogas, bem como em combater os esquemas de distribuição de drogas e do próprio consumo dentro de suas fronteiras. Para Morales, os EUA “careciam de moral” para impor estratégias de combate ao narcotráfico.

Consciente das dificuldades no relacionamento, o Governo norte-americano demonstrava clara expectativa de que o Brasil preenchesse o vácuo de cooperação deixado pela retirada da DEA, até mesmo em benefício próprio: era de conhecimento público o papel do Brasil como mercado consumidor de 70-90% da droga boliviana e as consequências

345 O Presidente Evo Morales vinha manifestando publicamente seu desagrado com a atuação da agência norte-americana na Bolívia, à qual imputou o financiamento da mobilização de setores opositores ocorrida em novembro de 2008. Em setembro de 2009, acusou a USAID de fazer campanha eleitoral para a chapa de oposição. A USAID possuía então uma série de programas de cooperação com a Bolívia, cobrindo diversos temas além de democracia, tais como oportunidades econômicas, meio ambiente, saúde, desenvolvimento integral, segurança alimentar e pequenas iniciativas. Cada um desses temas contava com subprogramas, a exemplo dos dois que foram cancelados em setembro de 2009 – criação de Centros Integrados de Justiça e Fortalecimento de Instituições Democráticas.

desse fluxo para os problemas já graves de saúde e segurança pública. Idêntica expectativa se registrava do lado boliviano, em busca de um substituto mais aceitável para a DEA, o Acordo de Preferências Tarifárias (ATPDEA) e os EUA. Em seção posterior, tratam-se as questões do relacionamento com o Brasil nessa esfera.

5.3. Golpe e drogas – Peru

A exemplo do que ocorreu no México e na Bolívia, a explosão do consumo mundial de drogas nos anos setenta e oitenta estimulou o florescimento do até então modesto cultivo da coca no Peru, especificamente no Vale do Huallaga.³⁴⁶ Dos 18 mil hectares que se calculava existir em meados dos anos setenta, os cultivos se expandiram para 200 mil na década seguinte, tornando-se o país o principal fornecedor de matéria-prima para os cartéis colombianos. No final dos anos oitenta, o Peru era responsável por cerca de 60% da produção mundial.³⁴⁷ Dos ingressos econômicos provenientes da coca, dependiam para sua subsistência mais de 200 mil famílias. Similarmente à situação na Bolívia, nenhum cultivo legal se comparava ao da coca em lucratividade.³⁴⁸ Os camponeses, embora denominados “narcoagricultores cocaleiros” por um embaixador norte-americano em Lima, simplesmente cultivavam – como seus congêneres bolivianos – o produto que mais retornos lhes trazia e com menores riscos.³⁴⁹ À expansão da produção, seguiram-se campanhas governamentais de erradicação apoiadas pelos EUA, bem

346 Tratava-se de uma zona de migração de camponeses sem terra oriundos das regiões andinas, objeto de políticas de assentamento dos governos reformistas das décadas de sessenta e setenta. O fracasso daquelas políticas, o abandono governamental, a falta de mercados para a produção agrícola tradicional e, sobretudo, a crescente demanda internacional pela cocaína levaram os agricultores peruanos a encontrar no cultivo da coca uma saída para sua crise de subsistência.

347 ROJAS, Isaías. “Política antidrogas, derechos humanos y democracia en Perú”, in YOUNGERS, Op. cit., p. 239.

348 Adicionalmente, ao contrário da coca, o transporte desses produtos alternativos cabia aos agricultores, mostrando-se problemático em vista da deterioração da única estrada de acesso a Huallaga.

349 ROJAS, Op. cit., p. 277 e PALMER, David Scott, “Peru, Drugs and Shining Path”, in BAGLEY, Op. cit., p. 181.

como o crescimento da guerrilha local³⁵⁰, alimentada por lucrativa parceria estabelecida com os cocaleiros³⁵¹.

Não obstante os elevados índices de cultivo de coca, o Peru não foi palco de operações militares norte-americanas nos moldes da *Blast Furnace*. O alto custo político que esta última causou ao governo boliviano, somado à consciência da complexa simbiose entre os cocaleiros e a guerrilha no Peru, terão certamente contribuído para frear projetos norte-americanos naquela esfera. Mas os EUA lançariam mão, prodigamente, das pressões e ameaças de descertificação para atingir seus objetivos. Em 1988, já no primeiro ano de vigência do mecanismo, o Peru foi certificado mediante *waiver*. Nos anos noventa, contudo, o cenário sofreu importante mudança, assumindo o poder em Lima um governo altamente motivado para combater as drogas.

A guinada na política peruana ocorreu meses após a posse de Alberto Fujimori (1990-2001). Abandonando a postura inicial contrária às políticas antidrogas norte-americanas³⁵², assinou em 1991 um convênio bilateral, que era um meio-termo entre a demanda norte-americana de militarização da luta contra as drogas e sua própria preocupação em não confrontar diretamente os cocaleiros com projetos de erradicação forçada. Maiores concessões foram feitas após o autogolpe de abril de 1992, com vistas a neutralizar a oposição política norte-americana. A estratégia funcionou, embora não sem antes o país ser por duas vezes certificado mediante *waiver* (1993-94): em pouco tempo, o governo Clinton reconheceu oficialmente a “vontade

350 Com o início das campanhas antidrogas, o Sendero estabeleceu-se na região e dedicou-se a impor a ordem que o Governo peruano não lograra. Disciplinou a atuação dos traficantes colombianos, que vinham tiranizando os camponeses, e lhes impôs taxas, ganhando dessa forma apoio popular e uma fonte de rendas. Controlava dezenas de pistas de pouso clandestinas, cobrando taxas de uso para os traficantes. Tornou-se, na prática, o governo de Hualaga. Ao proteger os cocaleiros contra as campanhas de erradicação peruano-americana iniciadas em 1981, o Sendero esperava conquistar novas bases de apoio para sua proposta de *Nova Democracia* no país. A relação simbiótica entre o Sendero e os camponeses cocaleiros, fabricantes e traficantes foi notavelmente lucrativa, sendo canalizada para fortalecer o movimento.

351 MABRY, Op. cit., p. 188.

352 Em setembro de 1990, Fujimori negou-se a assinar o acordo antidrogas que daria ao país US\$ 36 milhões em ajuda militar, declarando-o unilateralmente repressivo. Dizia ser necessário dar aos camponeses alternativas ao invés de somente reprimi-los porque, de outro modo, morreriam de fome ou se engajariam na guerrilha.

política” do governo peruano em cooperar.³⁵³ Durante o segundo mandato, Fujimori recebeu uma assistência antidrogas norte-americana ainda mais substancial, autorizando, em troca, a operação no país de agentes da DEA, FBI, CIA e outros órgãos.

A queda aguda e prolongada dos preços da coca no vale do Alto Huallaga ocorrida a partir de meados de 1995, a redução dos voos ilícitos³⁵⁴ e da superfície total dos cultivos foram atribuídas pela burocracia antidrogas norte-americana, em grande parte, à cooperação do Governo Fujimori. Sabe-se hoje, contudo, que a redução dos cultivos resultou, em parte, de uma peste agrícola³⁵⁵ que obrigou muitos agricultores a abandonarem voluntariamente seus cultivos e, sobretudo, da redução da dependência da Colômbia com relação à coca boliviana e peruana. Desde o início dos anos noventa, a Colômbia – já na fase pós-cartéis – começou a semear sua própria coca, alcançando em pouco tempo altos níveis de produção. O que ocorreu, portanto, foi simplesmente uma nova reconfiguração do negócio. Por outro lado, a diminuição do cultivo de coca no Peru foi compensada pelo aumento da participação do país na produção de cocaína refinada. Os programas de erradicação forçada exigidos pelos EUA produziram um vasto movimento social de protesto entre os cocaleiros com os quais os governos posteriores teriam de lidar.³⁵⁶

Alexandre Toledo (2001-2006) viu-se compelido a manter a política de interdição e erradicação de cultivos, consciente da dependência econômica do país com relação aos EUA. A exemplo de Fujimori, sua cooperação não requereu ameaças de descertificação. Para estimular o enfrentamento dos cocaleiros, os EUA estenderam ao Peru, em 2002, o Acordo ATPDEA, que beneficiava produtos dos países andinos como forma de estimular cultivos legais. Condiçionava, contudo, a concessão

353 ROJAS, Op. cit., pp. 244, 249.

354 A redução foi de 47% em comparação com 1994.

355 O fungo *Fusarium oxysporum teria* afetado pelo menos 12 mil hectares de coca no Huallaga.

356 ROJAS, Op. cit., pp. 253- 270, 285.

daquelas preferências aos resultados da luta antidrogas. Somou-se a esse instrumento convênio bilateral antidrogas no mesmo ano, pelo qual os EUA condicionavam toda a ajuda aos avanços na erradicação de coca. As metas estabelecidas para o Peru, de “coca zero” em cinco anos, foram mais ambiciosas do que durante o governo Fujimori.³⁵⁷ No final de 2005, a situação era tensa nas zonas rurais peruanas, não tendo surgido alternativas econômicas viáveis significativas para os camponeses.³⁵⁸

Ao longo da segunda presidência Alan García (2006-2011), o combate à produção e ao tráfico de drogas constituiu o principal item da agenda bilateral com os EUA, sendo manifestado publicamente o empenho em cumprir “com afinco” os acordos bilaterais em matéria de erradicação.³⁵⁹ No total, foram destinados aos programas peruanos quase US\$ 100 milhões em 2008 e US\$ 150 milhões em 2009. O foco principal da cooperação bilateral foi a erradicação dos cultivos ilegais da folha de coca.³⁶⁰ Adicionalmente, foram implementados programas de fortalecimento da interdição policial³⁶¹ e de desenvolvimento alternativo nas regiões centrais da Serra peruana, incluindo a ampliação de cultivos lícitos, financiamento da manutenção de plantações, construção de módulos de tratamento sanitário e obras de infraestrutura.

Paralelamente, a presença, no Peru, de funcionários norte-americanos das diversas agências competentes tornou-se ainda mais significativa, propiciando aos EUA um *locus* privilegiado para a implementação de projetos antidrogas no Peru e em outros países da região. A imagem

357 Ibid, pp. 278, 285.

358 A situação voltou a ser aproveitada por algumas organizações políticas proselitistas, que adotaram a bandeira da defesa da coca. ROJAS, Op. cit., p. 281.

359 Os entendimentos bilaterais no combate ao narcotráfico estão fundamentados juridicamente pelo ATPDEA e por três instrumentos bilaterais: (i) “Convenio para Combatir el Uso Indevido y la Producción y el Trafico Ilicitos de Drogas” (de 1996); (ii) “Acuerdo Operativo entre el Gobierno de la Republica Del Peru y el Gobierno de los Estados Unidos de America para el Proyecto de Control de Drogas”, também de 1996, o qual se desdobra em convênios operacionais periódicos; (iii) “Convenio de Donacion de Objetivo Especial para Reducir la Produccion de Coca para Fines Ilicitos en Áreas Seleccionadas del Peru”, estabelecido em 2002.

360 Em 2007, mais de 57 mil hectares ilegais foram destruídos; em 2008, mais de 28 toneladas de pasta base ou cloridrato de cocaína foram apreendidos.

361 Construção e manutenção de centros de treinamento de policiais nas regiões de Ayacucho, Mazamari e Santa Lucia, doação de equipamentos às forças policiais peruanas, preparação e instrução de mais de três mil efetivos policiais especializados e treinamento de mais de cem pilotos de helicóptero, envolvidos em atividades antidrogas.

de parceiro exemplar dos EUA na matéria, diversamente de outros países sul-americanos, gerou dividendos econômicos e políticos para o governo em Lima.

Não obstante tais esforços, o relatório anual da ONU de monitoramento dos cultivos de coca no Peru 2009³⁶² revelou que, naquele ano, a área total de cultivo de coca atingira 59 mil ha, com aumento de 6,8% com relação a 2008; tratou-se do quarto ano consecutivo de aumento da área de cultivo, após leve redução em 2005. Apenas no Alto Huallaga houve redução da área plantada (-2%), o que foi atribuído à implementação de ações integradas de erradicação, interdição e desenvolvimento alternativo, implementadas desde 2005. A informação do chefe do escritório da ONU em Bogotá de que o Peru teria superado a Colômbia e assumido a posição de maior produtor mundial de folha de coca³⁶³ foi refutada veementemente pelas autoridades peruanas. O próprio Presidente Alan García refutou a informação. Atribuiu as dificuldades aos efeitos do Plano Colômbia (US\$ 5 bilhões), que estaria gerando deslocamentos para o Peru. Em 2009, a Colômbia recebeu US\$329,5 milhões de ajuda dos EUA, e o Peru, apenas US\$32,7 milhões. Os fatos mostravam-se naturalmente preocupantes para o governo peruano, sendo amplamente conhecido o estreito elo entre o narcotráfico e o terrorismo no país, desenvolvidos nas mesmas regiões e com igual tendência ao crescimento.

Em julho de 2010, foi divulgado que a luta contra o Sendero Luminoso passara a ser um alvo do governo norte-americano, anunciando o Departamento de Estado a inclusão de dois importantes líderes do Sendero³⁶⁴ na chamada “Lista Clinton”, que elencava os principais

362 Divulgado em junho de 2010.

363 Sobre a polêmica afirmação do UNODC-Colômbia, o representante daquele órgão no Peru esclareceu que a produção de coca na Colômbia e no Peru não podem ser comparada diretamente, pois naquele país as folhas são secas em fornos, ao passo que, no Peru, são secas ao sol, sendo a umidade remanescente nas folhas diferente em cada processo. Informou que, se os critérios fossem equalizados, a Colômbia se manteria na liderança, com 149.391 toneladas métricas de folhas de coca destinadas exclusivamente ao narcotráfico, ao passo que o Peru teria produzido, em 2009, 128.000 toneladas métricas, das quais 119.000 restantes para o narcotráfico e 9.000 para fins lícitos.

364 Os “camaradas” José e Artemio.

narcotraficantes internacionais, colocando-os no mesmo nível de ameaça conferido aos líderes das FARC. Cumpre recordar que os EUA, na condição de principal parceiro comercial do país, eram possivelmente o maior mercado consumidor da droga refinada pelo Sendero.

A esse respeito, autoridades norte-americanas negaram especulações sobre planos de estabelecimento de um “Plano Peru”, à semelhança do projeto com a Colômbia. Essa formalização em um plano não se mostrava necessária, dado o importante número de programas bilaterais antidrogas então existentes. Não obstante a semântica, analistas viram nessas evoluções indicação de que o modelo dos EUA de cooperação com a Colômbia, na luta com as FARC, estaria sendo, pouco a pouco, implantado no Peru.

5.4. Cartéis, guerrilhas e extradição – Colômbia

Melhor uma cova na Colômbia do que uma cela nos EUA. (*Slogan dos “Extraditables”*³⁶⁵)

Ao contrário do Peru e Bolívia, a Colômbia nunca foi produtora tradicional de coca. Conforme relatado anteriormente, sua experiência com cultivos ilícitos em escala comercial iniciou-se no final da década de setenta, em virtude do efeito-deslocamento resultante de programas de erradicação da *cannabis* no México. O comércio foi, de início, administrado pelos cartéis de Medellín e Cali que, em pouco tempo, expandiram seus negócios e poder, começaram a refinar coca peruana e boliviana e a traficar cocaína.³⁶⁶ Durante o governo Jimmy Carter (1976-80), os EUA começaram a pressionar as autoridades colombianas para que eliminassem os cultivos ilegais e perseguissem e extraditassem os narcotraficantes. Data dessa época a primeira campanha de erradicação aérea

365 Nome de guerra usado pelo cartel de Medellín em seus primeiros comunicados em 1982.

366 RAMÍREZ, María Clemencia, STANTON, Kimberley e WALSH, John. “Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra”, in YOUNGERS, Op. cit., p. 136.

no país,³⁶⁷ bem como a assinatura de controverso tratado bilateral de extradição, que entrou em vigor em 1982.

O Presidente Belisario Betancur (1982-1986), que atribuíra até então pouca prioridade à questão das drogas, deu início a uma guerra frontal que resultou na execução ou captura de todos os principais líderes dos cartéis. Essa ofensiva gerou flutuações dos preços e interrupções do fluxo de cocaína, sem contudo ter qualquer efeito sobre o tráfico mundial. Em 1984, autorizou a realização de uma das primeiras operações de interdição de laboratórios e o início da erradicação química massiva dos cultivos de *cannabis*, ambas as ações com o apoio norte-americano. O resultado foi a captura do complexo industrial de Tranquilândia, pertencente ao cartel de Medellín. A operação causou um aumento dos preços em atacado, mas por apenas cinco semanas. Resultou ainda no assassinato, no ano seguinte, das autoridades colombianas mais diretamente envolvidas na operação – o Ministro da Justiça Rodrigo Lara Bonilla e um coronel da polícia.

Em 1985, sob intensa pressão norte-americana, o Governo colombiano decidiu eliminar a violência relacionada com as drogas e implementar o tratado de extradição que havia sido assinado com os EUA em 1979. Invalidado pela Suprema Corte, o tratado foi suspenso em 1987, levando a um debate nacional no país sobre a melhor forma de conduzir à justiça dos traficantes – conhecidos como “*los extraditables*”. No momento em que o processo constitucional sobre a extradição se encontrava em exame na Suprema Corte, membros da organização esquerdista M-19 invadiram o prédio e mataram várias pessoas, entre as quais os doze juízes mais inclinados a aprovarem o estatuto da extradição. Quando, no final da década, o governo tornou a dar sinais de que aprovaria o instrumento, o Cartel de Medellín e outras organizações criminosas desencadearam uma onda de violência, vitimando milhares de pessoas

367 Na Colômbia, as aspersões iniciaram-se com a experimentação secreta de uma mescla de glifosato no final dos anos setenta, contra a *cannabis*. A substância passou a ser utilizada em larga escala a partir de 1994, em todas as campanhas financiadas pelos EUA.

inocentes. A violência somente foi contida anos depois, quando o então presidente Cesar Gaviria negociou um acordo com os narcotraficantes pelo qual estes se entregariam à Justiça, em troca do compromisso do governo de que seriam julgados na Colômbia.

Ao desafiar os cartéis e tornar-se alvo de ataques armados, o governo colombiano passou a ter uma motivação própria, independente da norte-americana, para combater aquelas organizações criminosas. Assim ocorreu com o assassinato, por narcotraficantes, do candidato do governo à presidência, Luís Carlos Galán (meados de 1989), em meio à “guerra total e absoluta” declarada pelo cartel de Medellín contra o governo colombiano, em razão da política de extradição para os EUA.³⁶⁸ O episódio fez com que o Presidente Virgilio Barco (1986-1990) endurecesse sua posição face à guerrilha, declarando “guerra” contra o narcotráfico. Os ataques terroristas cessaram em dezembro de 1989, com a captura e execução do líder Rodríguez Gacha, ex-assessor do famoso traficante Carlos Escobar.

No momento em que o Cartel de Medellín estava no auge do poder, o recém-empossado Governo George Bush (1989-92) lançou a “Iniciativa Andina”. Tratava-se de um pacote de ajuda de cinco anos destinado às forças de segurança na Colômbia, Peru e Bolívia, incluindo fornecimento de armamentos, ajuda militar e policial,³⁶⁹ assessoria para aplicação da lei e assistência econômica. Como resultado da campanha levada a cabo pela Polícia Nacional colombiana, apoiada pela CIA, DEA e inteligência das forças armadas norte-americanas, desmantelou-se, em meados dos anos noventa, Cali, Medellín e os outros grandes cartéis.³⁷⁰

Nova evolução ocorreu em meados dos anos noventa. Até então, a folha de coca peruana e boliviana (somando juntas 80% dos plantios

368 GUGLIOTTA, Op. cit., p. 113.

369 A Iniciativa se manteria durante a década seguinte, com um progressivo aumento do treinamento militar das polícias em programas de controle de drogas. Em 1990, os recursos da Iniciativa Andina foram da ordem de US\$ 231 milhões. YOUNGERS, Coletta e ROSIN, Eileen, Op. cit., p. 16.

370 O cartel de Medellín sucumbiu com a morte de seu chefe, Pablo Escobar, e o de Cali, principal comprador da pasta base peruana, com a captura de seus principais chefes. ISACSON, Op. cit., p. 69.

no mundo) era exportada para o território colombiano, sob a forma de pasta base, onde era processada e enviada para os EUA – então consumidores de mais da metade da cocaína no mundo. As ofensivas de interdição no Peru e na Bolívia resultaram no aumento proporcional dos cultivos na Colômbia, que se tornou então o maior produtor mundial. Parte das áreas cultivadas localizou-se em território controlado pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), que passaram a organizar os produtores e intermediar as vendas. A outra parte passou para o controle dos grupos paramilitares autodenominados Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC).

O “êxito” na guerra às drogas colombiana teve efeitos colaterais adversos, inaugurando uma nova fase do narcotráfico naquele país. Abriu espaço para o ingresso dos cartéis mexicanos nos mercados sul-americanos e o surgimento de duas centenas de minicartéis colombianos que, sem capacidade para operar no âmbito transnacional ou para manter o modelo anterior de importação de insumos peruanos e bolivianos, deram início à produção local de coca.³⁷¹ Em face do declínio temporário no preço da folha de coca, os camponeses no Peru e na Bolívia lograram evitar prejuízos passando a produzir a pasta-base (insumo tanto para o *crack* quanto para a cocaína), desse modo agregando valor à coca e agravando o problema em seus países. O desmantelamento dos grandes cartéis levou ainda à dispersão das atividades do narcotráfico pelo continente, ao surgimento de novos polos para lavagem de dinheiro e de rotas alternativas. Tornou o narcotráfico mais difícil de combater, em face da dispersão e sofisticação de suas atividades. E, em última análise, não levou à redução da oferta ou aumento dos preços das drogas no mercado norte-americano.³⁷²

De modo geral, os governos colombianos cooperaram mais ou menos voluntariamente com a guerra às drogas dos EUA. Ainda assim,

371 ROJAS, Op. cit., p. 269 e RAMÍREZ, Op. cit., p. 131.

372 SMITH, Peter, Op. cit., pp.13, 14.

o país teve uma experiência de descertificação. Ao surgirem indícios de que a campanha de Ernesto Samper (1994-1998) fora financiada pelo Cartel de Cali, os EUA buscaram forçá-lo a renunciar. Fracassada aquela tentativa, procuraram isolá-lo de diversos modos, mediante denegação de visto,³⁷³ elaboração de lista de cidadãos e empresas colombianas suspeitas com os quais as empresas norte-americanas ficaram proibidas de comerciar e, finalmente, descertificação. Mais do que do país, a descertificação foi, na verdade, do presidente³⁷⁴ – contando com o apoio de determinadas lideranças e facções políticas locais, como Cesar Gaviria e Andres Pastrana.³⁷⁵ Segundo o discurso norte-americano, a medida teve por alvo os altos escalões do governo colombiano, consistindo em “um ato de apoio aos cidadãos respeitadores da lei, com vistas a atingir o problema da corrupção no país”.

A descertificação da Colômbia veio, nessas condições, cumulada de afagos, sem qualquer sanção econômica atrelada. O Diretor da DEA telefonou para o Ministro da Defesa colombiano para elogiar os esforços dos militares e dos policiais colombianos no combate às drogas. Anunciou-se que a medida poderia ser reversível ao longo do ano, dependendo dos esforços colombianos.³⁷⁶ Estipularam-se exigências no tocante à extradição de nacionais colombianos, erradicação de cultivos por aspersão aérea, julgamento mais expedito dos réus acusados de corrupção e maior segurança nas penitenciárias, de modo a impedir que de lá os narcotraficantes conduzissem seus negócios. Como resultado, os EUA obtiveram do Governo Samper mais do que haviam obtido das administrações colombianas anteriores (Virgilio Barco e César Gaviria), incluindo a reativação em 1991, pela Assembleia Constituinte, do controvertido tratado bilateral de extradição de 1979.

373 Até então, a medida havia sido aplicada tão somente a uma autoridade estrangeira, o presidente austríaco Kurt Waldheim, acusado de crimes de guerra.

374 CARPENTER, Op. cit., pp. 126-128.

375 Cesar Gaviria foi presidente da Colômbia de 1990 a 1994; Andres Pastrana, de 1998 a 2002.

376 Briefing para a imprensa. Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Robert S. Gelbard. *Internacional Narcotics Control Strategy Report*, 1996, Washington, DC, 28.02.1997.

Em 1998, às vésperas das eleições parlamentares e presidenciais na Colômbia, os EUA certificaram o país mediante a concessão de *waiver*. Já nessa época, membros do Executivo e do Legislativo norte-americano vinham reavaliando a conveniência de manter a estratégia de descertificação, alertando para o fato de que a democracia colombiana poderia desmoronar sem a infusão de novos pacotes de assistência.³⁷⁷ Cabe ressaltar que, não obstante o massivo apoio norte-americano à guerra às drogas na Colômbia, o país se tornara no final dos anos noventa o principal produtor mundial de folha de coca (com uma produção superior à do Peru e Bolívia combinadas) e de cocaína, abastecendo 80% do mercado norte-americano. A produção de papoula, sobretudo em territórios sob a jurisdição das FARC, chegou a 61 toneladas métricas em 1998, tornando-se o país o principal fornecedor de heroína para a Costa Leste dos EUA.³⁷⁸

Durante o Governo Andres Pastrana (1998-2002), os EUA financiaram a criação de batalhão antidrogas no Exército colombiano com o propósito de viabilizar as operações na região controlada pela guerrilha.³⁷⁹ Concluíra-se em Washington que o controle que as FARC exerciam sobre a região de cultivos era demasiado amplo para que pudesse ser enfrentado mediante mera expansão dos programas de erradicação, requerendo a intervenção do Exército.³⁸⁰ Em 2000, os EUA sancionaram por lei³⁸¹ a segunda versão do Plano Colômbia,³⁸² elaborada em

377 CARPENTER, Op. cit., pp. 129-131.

378 ULLOA, Op. cit.

379 O financiamento norte-americano ocorreu já em 1998. O primeiro batalhão começou a ser treinado poucos meses depois, vindo a tornar-se a peça-chave da contribuição norte-americana ao Plano Colômbia. Vaucius, Ingrid, "Una perspectiva hacia el entendimiento del Plan Colombia", in ÁLVAREZ, Jairo Estrada (ed.). *El Plan Colombia y la Intensificación de la guerra*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia: 2002, pp. 23, 24.

380 VAUCIUS, Ingrid, "Una perspectiva hacia el entendimiento del Plan Colombia", in ÁLVAREZ, Jairo Estrada (ed.). *El Plan Colombia y la Intensificación de la guerra*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia: 2002, pp. 23, 24.

381 A "Aliança com a Colômbia e a Região Andina" (*Alliance Act*) autorizou um montante de US\$ 1,3 bilhões para o período 2000-2001, dos quais US\$ 860 seriam repassados à Colômbia e o restante, às agências antidrogas norte-americanas. VAUCIUS, Op. Cit, p. 22.

382 Em 1998, o Governo Pastrana lançou pacote de ajuda social e econômica para as áreas rurais do país, que seria o primeiro Plano Colômbia. Sendo recebido com pouco entusiasmo pelos potenciais doadores e dependendo, em grande medida, de contribuições externas, pouco avançou.

conjunto pelas duas partes, e prevista para durar cinco anos, ao final dos quais o governo colombiano assumiria responsabilidade integral por seu financiamento. Contrariamente ao que foi inicialmente anunciado, o plano consistia em 80% de ajuda militar e 20%, econômico-social.³⁸³ A ajuda militar norte-americana à Colômbia passou de US\$ 317 milhões em 1999 para quase US\$ 1 bilhão em 2000, correspondendo a 80% do total da assistência militar e policial para toda a América Latina e Caribe e a 33% em termos mundiais (ficando atrás somente de Israel e Egito). A Colômbia tornou-se o principal receptor da ajuda norte-americana no hemisfério. Por sua vez, o rótulo desenvolvimentista teria a utilidade de distrair a opinião pública da escalada militar e dos efeitos econômicos, sociais e ambientais do programa de aspersões aéreas. Propunha-se, com o Plano, dar uma resposta militar ao conflito social armado no país, narcotizando a agenda colombiana e andina e tratando as drogas como o principal problema do país e da região.³⁸⁴ A primeira medida determinada pelos EUA no âmbito do novo plano – o programa de aspersões aéreas – gerou deslocamento quase imediato dos cultivos para o sul do país, em áreas controladas pela guerrilha e ainda mais embrenhadas na selva, tais como a província de Nariño. Nos anos seguintes, as próprias autoridades norte-americanas justificariam os resultados insatisfatórios das operações de interdição, alegando a resistência dos traficantes e insurgentes armados.³⁸⁵

A partir de 1999, a Colômbia voltou a ser certificada plenamente, recebendo elogios pelo empenho no combate às drogas.³⁸⁶ A produção de cocaína e heroína no país, especialmente no território dominado pela

383 ÁLVAREZ, Jairo, “Plan Colombia, debates, tendencias recientes, perspectivas”, in ÁLVAREZ, Jairo Estrada (ed.). *El Plan Colombia y la Intensificación de la guerra*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia: 2002, pp. 36-41.

384 Para alguns analistas, a estratégia do Plano Colômbia não estava realmente dirigida ao combate ao narcotráfico, tratando-se, na realidade, de um instrumento de reposicionamento regional estratégico norte-americano. Serviria ainda de justificativa para que os EUA obtivessem a cessão da base de Manta no Equador. Ponce, Alexis, “El Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina: Escenarios de una guerra sin desenlaces”, in ÁLVAREZ, Jairo, Op. cit., p. 250.

385 Briefing para a Imprensa. Secretária de Estado Madeleine K. Albright. *The President's Narcotics Certification Decision*, Washington, D.C., 01.03.2000.

386 Briefing para a imprensa. *The President's FY 2003 Narcotics Certification Determinations*. Paul Simons, Acting Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Washington, DC, 31.1.2003.

guerrilha e fora do alcance das aspersões aéreas, continuou a expandir-se rapidamente.³⁸⁷ Para muitos, o Plano Colômbia contribuiu para o agravamento das condições econômicas, do desemprego, da pobreza e da dívida externa.³⁸⁸

Os demais países andinos pouco se pronunciaram sobre o projeto ao longo de sua elaboração mas, uma vez aprovado, começaram a manifestar preocupação com os problemas que sua execução poderia acarretar. Os membros da União Europeia, de sua parte, não tendo participado da elaboração do novo plano, preferiram contribuir financeiramente em menor escala (menos da metade do esperado), apoiar o processo de paz e voltar-se para outras prioridades, abstendo-se de apoiar o componente militar ou a erradicação por aspersão aérea. A percepção europeia era de que o Plano não conduziria à erradicação do narcotráfico, mas sim à luta contra as guerrilhas colombianas. Manifestam, por fim, preocupação com as possíveis consequências de um plano militarista no país e na região, tais como desestabilização dos territórios fronteiriços, corrida armamentista nos Andes e deslocamento massivo de comunidades locais, fugindo da violência, violação de direitos humanos, deterioração ambiental e outros males.³⁸⁹

Intensos esforços do Governo Álvaro Uribe (2002-2010) resultaram em uma dramática queda na produção de cocaína (39% em 2008 e 28% em 2009) e na área de cultivo de coca (18% em 2008), com apreensões de 205 toneladas métricas em 2009. Apesar de tais avanços, o país continuou sendo o maior produtor mundial da droga (81 mil hectares plantados, 48% da produção mundial), um dos principais mercados para precursores químicos e local de lavagem de dinheiro. A maior parte da cocaína continuou destinando-se aos EUA, embora com fatia crescente voltada para a Europa e o Brasil. A contrapartida das reduções de

387 MEZA, Ricardo Vargas, "Drogas, seguridad y democracia en América Latina", in ÁLVAREZ, O. Cit, p. 114.

388 ÁLVAREZ, Op. Cit, p. 36.

389 TAMAYO, Gustavo Puyo, "Posiciones en Europa sobre el Plan Colombia", in ÁLVAREZ, Jairo Estrada (ed.). *El Plan Colombia y la Intensificación de la guerra*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia: 2002, p. 127.

cultivos e produção na Colômbia foi sua transferência para o Peru e a Bolívia (36% e 13%, respectivamente) e a proliferação de agressivas redes de narcotraficantes no México e na Venezuela.³⁹⁰ Outro efeito colateral dos esforços colombianos de interdição foi o surgimento de grupos sucessores dos paramilitares no país (supostamente desmobilizados entre 2003 e 2006), responsáveis pelo narcotráfico, criminalidade nas grandes cidades colombianas e outras atividades delituosas, permeadas por violações de direitos humanos.

A exemplo do que ocorreu no México nesse período, também na Colômbia foram diminuindo gradualmente os aportes de ajuda dos EUA. Proposta de orçamento apresentado pelo Executivo norte-americano para o ano fiscal de 2011 previu corte de cerca de 10% na ajuda militar no âmbito do Plano Colômbia,³⁹¹ visando a transferir gradualmente para o governo de Bogotá a integralidade dos custos. Esse processo foi descrito como sendo de “nacionalização” da estratégia de combate ao narcotráfico e aos grupos armados ilegais. Cabe ressaltar que, no caso do México, mais próximo de suas fronteiras, a crise dos cartéis ocorrida em 2010 demandara uma reorientação das prioridades de Washington. À medida que começou a se confirmar o afastamento norte-americano, a Colômbia passou a dar mostras de interesse em levar à União de Nações Sul-americanas (UNASUL) as discussões sobre crime organizado.

5.5. O Pós-Conexão Francesa – Paraguai

Dez anos após o desmantelamento da Conexão Francesa, o Paraguai voltou a ter um papel significativo na indústria do narcotráfico. Em meados da década de oitenta, em consequência das operações de

390 Fonte: Relatório do UNODC para 2009 e relatório do Departamento de Estado dos EUA para 2010.

391 Do total originalmente previsto de US\$ 520 milhões.

interdição nos Andes, o país passou a ser utilizado pelas organizações criminosas andinas como rota alternativa de cocaína para a Europa e EUA. Entre os fatores que atraíram as redes para o Paraguai, incluiu-se o relativo desguarnecimento militar e policial da região do Chaco que, contando com mais de 900 pistas de pouso, mostrou ser uma base conveniente para operações ilegais.³⁹²

Pela segunda vez, portanto, o governo guarani tornou-se alvo da guerra às drogas dos EUA. No final de 1985, a Casa Branca abandonou a diplomacia do silêncio com relação ao país, designando como novo embaixador em Assunção um ex-Secretário de Estado Assistente para Assuntos de Drogas. Em 1988, altas autoridades do Departamento de Estado denunciaram publicamente o envolvimento de altos escalões do governo com o narcotráfico. Como resultado das pressões, os dois países assinaram um acordo antidrogas, a DEA reabriu seu escritório em Assunção e começou a organizar e financiar uma polícia antidrogas paraguaia.³⁹³ O país foi certificado naquele ano não obstante considerável oposição do Congresso, bem como o fato de que começava a tornar-se, pela primeira vez, um grande produtor de *cannabis/marihuana* destinada, em grande parte, ao mercado brasileiro.

A recém-empossada Administração Andrés Rodríguez (1989-1992), responsável pelo exitoso golpe contra o General Stroessner, comprometeu-se a erradicar todos os cultivos de *cannabis* e a pôr fim ao papel do país como entreposto de drogas destinadas aos mercados europeus e norte-americano. Em março de 1989, iniciou-se, com apoio dos EUA, a Operação *Roundup*, de aspersão aérea de cultivos com herbicida. Foi criado órgão nacional antidrogas³⁹⁴ e estabelecido forte aparato norte-americano antidrogas. O enfrentamento ao narcotráfico começou a entrar gradualmente na agenda oficial paraguaia, com forte retórica.³⁹⁵

392 MORA, Op. cit., p. 356.

393 SIMÓN, José Luis, "Drug Trafficking and Drug Abuse in Paraguay", in BAGLEY, Op. cit., p. 320.

394 A Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai (SENAD).

395 SIMÓN, Op. cit., p. 326.

Entre 1995 e 2000, os EUA certificaram o Paraguai mediante *waiver*, não havendo interesse estratégico em impor sanções a um país que se encontrava ainda em processo de consolidação democrática e superação de crises políticas. Em relatório oficial circulado em 2005 em foro internacional³⁹⁶, a delegação guarani fez menção orgulhosa à “quinta certificação consecutiva do país pelo Governo norte-americano na luta contra o narcotráfico”.

A participação do país no tráfico de *marihuana* segue ocorrendo sem grande visibilidade internacional, ofuscada pelas preocupações com os países andinos e México e com a cocaína.

5.6. A guerra às drogas chega ao Brasil

Conforme relatado em seções anteriores, o Brasil comportou-se durante grande parte do século XX como observador distante e pouco curioso de uma tempestade que parecia dirigir-se a outras regiões. Os preparativos foram, portanto, lentos, burocráticos e praticamente sem respaldo orçamentário.

Ao mesmo tempo em que se recusavam os periódicos oferecimentos de ajuda norte-americana – feitos em tom bem menos intrusivos do que se verificava com países vizinhos –, faltavam aos órgãos competentes brasileiros as condições materiais e financeiras para enfrentar o tráfico que começava, pouco a pouco, a cruzar as fronteiras nacionais, com carregamentos cada vez maiores em direção a mercados consumidores do norte.

Sabia-se já nos anos setenta que o país não era produtor e nem importante consumidor, mas que começava a ser crescentemente utilizado como corredor de trânsito. O que não se parecia perceber era a impossibilidade de que esse tráfico se desse de forma inócua, sem

396 15ª Reunião de Chefes de Agências Nacionais de Controle de Entorpecentes da América Latina e Caribe (HONLEA/ONU), realizada na Colômbia em outubro de 2005.

afetar o país. A conscientização ocorreria na segunda metade do século XX, em face do lastro que começava a ser deixado por esse trânsito – tráfico de armas, aumento da criminalidade urbana, estabelecimento de elos entre as organizações criminosas, corrupção governamental em diferentes níveis.

Não foi impingido ao país o modelo de guerra às drogas norte-americano, ficando a cooperação dos EUA com os órgãos brasileiros restrita a alguns projetos e programas específicos na esfera policial e de redução da demanda. O Brasil não sofreu nada que se comparasse ao intrusivismo ocorrido nos Andes, Paraguai e México. Mas viu-se crescentemente atingido pelos acontecimentos na região.

Em termos institucionais, o principal ator da rede brasileira de enfrentamento nas primeiras décadas foi o Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN). Não obstante o apoio do escritório da ONU, uma das dificuldades de monta com que se debateu o Conselho em sua fase inicial, nos anos oitenta, foi a escassez de recursos financeiros para a condução de suas atividades. Até mesmo a viabilização da participação dos conselheiros nas plenárias mensais, que se realizavam alternadamente em diferentes cidades no Brasil, esbarrava em dificuldades orçamentárias. Os problemas financeiros do CONFEN eram compartilhados por outros órgãos do Sistema Nacional Antidrogas, incluindo o próprio Departamento de Polícia Federal, cujos únicos recursos específicos disponíveis na ocasião para atividades antidrogas provinham de acordo bilateral com os EUA.³⁹⁷ Essa situação constituía forte desestímulo para os membros do Conselho, que nas plenárias queixavam-se com frequência da falta de compromisso do governo e do “desprestígio” do colegiado.³⁹⁸ Reflexo sintomático da perda de prestígio do órgão foi a progressiva queda do nível de representatividade dos ministérios às suas reuniões.

397 Ata da 4ª Reunião Ordinária do CONFEN, 17.05.1991.

398 Ata da 5ª Reunião Ordinária do CONFEN, 18.12.1990.

Constituiu um passo de grande relevância a criação³⁹⁹, em 1986, do Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), atribuindo-se ao CONFEN a gerência dos bens dele provenientes. A medida geraria recursos financeiros para o enfrentamento do problema das drogas, sem onerar o orçamento público. O Fundo tornou-se operativo em 1991, passando a financiar programas de treinamento, educação, prevenção, tratamento, confisco e campanhas de conscientização pública, além da própria participação de representantes brasileiros em reuniões internacionais.⁴⁰⁰ Esse seria, portanto, o cenário e a instância decisória brasileira no momento em que despontavam as primeiras iniciativas regionais de cooperação na esfera de drogas.

Refletindo um maior interesse do Legislativo brasileiro nessa esfera, foi estabelecida, em 1991, Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre drogas na Câmara dos Deputados⁴⁰¹, que passou a convocar representantes dos diversos órgãos competentes para discutir o encaminhamento dos esforços brasileiros.⁴⁰² Esse interesse se traduziu na elaboração de um projeto de lei sobre o tema e outras iniciativas esporádicas. Esbarrou em esforços do Executivo para manter sua independência e primazia na condução do tema.

A partir da década de noventa, a estrutura antidrogas brasileira seria consolidada e aperfeiçoada, contando para isso com o apoio do órgão regional e crescente visibilidade do tema na região, conforme relatado na seção seguinte.

399 Pela Lei 7.560, de 17.12.1986.

400 O primeiro leilão do FUNCAB realizou-se no início de 1992, sendo feita a primeira entrega simbólica de equipamentos ao DPF, adquiridos com recursos do Fundo. Sua perfeita operacionalização tardaria, contudo, até que se vencessem dificuldades operacionais com a alienação de bens e se descentralizassem suas ações, por meio de convênios com os estados. Ata da 8ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 29.11.1991 e Ata da 5ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 17.09.1993. Ata da 6ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 24.09.1991.

401 Sob a Presidência do Dr. Elias Murad e do Deputado Moroni Torgan.

402 Ata da 4ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 17.05.1991.

Capítulo 6

A evolução do Sistema Interamericano

A América Latina como um todo está ingressando na guerra às drogas. Argentina e Brasil podem ver seu futuro na Bolívia. A Bolívia vê seu futuro no Peru, o Peru na Colômbia e a Colômbia, no Líbano. Trata-se de um ciclo sem fim. (Ibán de Rementería, Comissão Andina de Juristas)

Os capítulos anteriores procuraram descrever o surgimento da problemática das drogas no cenário mundial e a demora dos países latino-americanos em engajar-se nos processos decisórios. O mesmo atraso ocorreria com as organizações regionais criadas para tratar do tema. Estabelecido em fase já relativamente avançada da evolução mundial do narcotráfico e das políticas internacionais para seu combate, o Sistema Interamericano foi forçado a moldar-se, desde o início, ao arcabouço legislativo e às diretrizes internacionais que haviam sido estabelecidas em décadas anteriores por outro conjunto de países. Aos parceiros da região, restava o grande desafio de se imporem, ainda que tardiamente, como atores influentes e de fazerem valer seus interesses nesse novo campo das relações internacionais.

6.1. A peste branca e as iniciativas pioneiras

Em resposta ao aumento exponencial do consumo nos anos setenta, e paralelamente à não tão bélica guerra às drogas de Nixon, ocorreu a primeira tentativa de dar-se tratamento regional ao problema das

drogas. Seguindo recomendação de um grupo de peritos sul-americanos presidido pelo psiquiatra argentino Norberto Cagliotti, realizou-se em 1973, em Buenos Aires, reunião de plenipotenciários. O encontro resultou na aprovação, pelos dez países latino-americanos da sub-região,⁴⁰³ do Acordo Sul-Americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos (ASEP). O instrumento entrou em vigor em 1977, realizando-se dois anos depois a I Conferência dos Estados Partes.⁴⁰⁴ À luz de acordo assinado com a República Argentina em 1981, estabeleceu em Buenos Aires a sede da Secretaria Permanente. Estipulou-se que as conferências anuais dos Estados Partes constituiriam o órgão deliberativo do Acordo.

Terá sido consciente a decisão dos países da região de estabelecer a nova entidade fora do âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a qual dispunha, nos anos setenta, de escasso espaço de manobra em meio às limitações impostas pela Guerra Fria e pela onda de autoritarismo político na região. Ademais, estabelecendo o ASEP fora da organização hemisférica, seus membros terão pretendido atuar com maior liberdade com relação aos EUA. O ônus dessa autonomia foi, no entanto, bastante alto: O ASEP estava fora do marco de qualquer estrutura institucional existente, dependendo exclusivamente do empenho financeiro e material de seus membros.

O longo lapso de tempo transcorrido entre a assinatura do Acordo e o início do funcionamento do foro – oito anos (1973-1981), durante os quais a indústria do narcotráfico se expandiu significativamente – presagiou o escasso engajamento de seus membros à iniciativa argentina. Tal presságio foi imediatamente confirmado com a estipulação das modestas contribuições dos Estados-membros (US\$ 10 mil anuais, posteriormente duplicados) que financiariam os trabalhos de equipe de cinco funcionários, presidida pelo próprio Cagliotti.

403 Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

404 O Estatuto do Acordo aprovado durante a conferência criou a Secretaria Permanente, braço executivo responsável pela implementação do instrumento.

Os propósitos do ASEP eram ambiciosos, indo bastante além das medidas dispostas nos dois acordos da ONU então vigentes⁴⁰⁵: coordenação de atividades de caráter operacional, fomento da cooperação e do intercâmbio de informações com vistas à repressão do narcotráfico, harmonização das normas penais e dos regulamentos ao comércio legal de drogas, redução da demanda, tratamento e reabilitação de dependentes. Este último objetivo possuía caráter relativamente inovador, em uma época em que poucos governos focalizavam atenção nos usuários. A Secretaria Permanente esforçou-se por cumprir vários desses objetivos. Uma das primeiras iniciativas implementadas foi o estabelecimento de seis centros regionais de capacitação,⁴⁰⁶ um dos quais em Brasília, que treinariam em duas décadas cerca de 600 profissionais. Outra iniciativa foi a atualização anual dos dados sobre o tráfico ilícito e as legislações dos Estados Partes e levantamentos periódicos dos programas de educação preventiva, tratamento e reabilitação existentes. A Secretaria Permanente procurou ainda manter coordenação com as agências competentes da ONU e fomentar atividades educativas conjuntas.⁴⁰⁷

Não obstante o caráter pioneiro e o abrangente elenco de objetivos, não se deu ao foro condições de fazer face, de forma satisfatória, aos crescentes desafios impostos pelo agravamento do problema do consumo e cultivos de drogas na região. Com efeito, a prática do consumo dos sucedâneos mais baratos da cocaína (*crack*, *basuco* e similares) iniciada nos anos setenta na Bolívia e Peru estendeu-se em seguida à Argentina, Brasil, Colômbia, Equador e outros países da região. Tornou-se, de imediato, um problema social grave, ao atingir as camadas mais pobres e vulneráveis da população, reproduzindo na

405 A Convenção Única de 1961 e a Convenção sobre Psicotrópicos de 1971.

406 Centro Regional de Tratamento e Reeducação de Dependentes (Buenos Aires), Centro Regional de Prevenção Integral (Caracas), Centro Regional de Capacitação de Instrutores para a Luta contra o Tráfico Ilícito de Drogas (Lima), Centro Regional de Capacitação em Fiscalização Sanitária (Santiago), Centro Regional de Instrutores de Guias e Treinamento de Cães Farejadores (Buenos Aires) e Centro Regional de Capacitação em Técnicas Aduaneiras de Fiscalização de Drogas (Brasília). Este último, institucionalizado em 1988, funcionou na Escola de Administração Fazendária e realizou cinco treinamentos ao longo de três anos, sendo extinto ao final desse período.

407 CEIN/doc. 7/86, Op. cit.

região, com as variantes locais, o drama da epidemia do *crack* vivenciado pela Administração Reagan.

Além do agravamento exponencial da produção e do consumo, o ASEP viu-se confrontado com outros desdobramentos graves na região. Coincidiu com crises tais como o narcogolpe do General Garcia Mesa na Bolívia (1980), a Emenda da *Posse Comitatus* que abriu as portas para a militarização da guerra às drogas norte-americana (1981), a assinatura do tratado de extradição EUA-Colômbia que desencadeou os atentados de Medellín contra o governo de Bogotá (1982), os acordos EUA-Bolívia para controle dos cultivos de coca (1983), o assassinato do Ministro da Justiça da Colômbia pelos narcotraficantes (1984) e a Operação *Intercept II* no México (1985). Em cada uma dessas crises, ficou patente o papel pouco relevante desempenhado pelo foro, ao qual faltava, entre outros, o componente de coordenação política.

Se, por um lado, merecera louvores o espírito da iniciativa dos países do grupo, assim como sua intenção de buscar soluções próprias para o então incipiente problema das drogas na região, por outro, não foi acompanhado do comprometimento político e financeiro necessário. Ao longo da vigência do ASEP, as operações da Secretaria Permanente foram constantemente comprometidas pelo acúmulo de cotas atrasadas das contribuições dos Estados-membros – aí incluído o Brasil, cuja dívida chegou a US\$ 170 mil.⁴⁰⁸ Alguns países jamais pagaram uma única cota. Em pouco tempo de vigência, o ASEP viu-se mergulhado em uma crise financeira que se agravou com o passar dos anos. Entre seus membros, o maior engajamento foi da própria Argentina, responsável, em grande medida, pela sobrevivência do foro durante vinte anos.

Não há registros de que o Brasil tenha participado de forma especialmente ativa dos programas e iniciativas do ASEP, embora se fizesse representar em todos os encontros, sempre sob a chefia do CONFEN, e

408 No início dos anos noventa, o CONFEN avaliava a possibilidade de propor o parcelamento da dívida brasileira, a exemplo do que havia sido feito com o Paraguai. Ata da 5ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 17.09.1993.

tenha sediado a 8ª. Conferência dos Estados Partes em 1986. Recorde-se que a instauração da Secretaria Permanente do Acordo Sul-Americano coincidiu com o próprio estabelecimento do CONFEN, o qual dedicou os primeiros anos à consolidação do sistema brasileiro antidrogas, tardando por isso a assumir alguma desenvoltura nos foros internacionais.

Com a criação do organismo temático hemisférico em 1986,⁴⁰⁹ objeto da seção seguinte, o ASEP ver-se-ia rapidamente suplantado. No início dos anos noventa, já se sabia no Itamaraty que as únicas alternativas seriam a denúncia do acordo ou a absorção das suas atividades pela CICAD.⁴¹⁰ O golpe de misericórdia foi desfechado em fevereiro de 1994 quando, em meio à crise financeira crônica, o governo argentino extinguiu o Acordo de Sede e os Estados Partes decidiram deixar sem efeito o Estatuto. A Secretaria Permanente foi desativada⁴¹¹ e o acordo deixou de existir em sua concepção original. Sem uma Secretaria que implementasse o acordo, sem um acordo de sede para lhe conferir personalidade jurídica e sem o presidente que o conduzira durante duas décadas, restou apenas um texto de improvável aplicação. Foi denunciado pelo Brasil em fevereiro de 1994,⁴¹² vindo a ser oficialmente extinto naquele mesmo ano.⁴¹³ Caiu rapidamente no mais profundo esquecimento, como reflexo da incapacidade dos países membros de consolidá-lo como foro sub-regional eficaz. Anos depois, ressuscitaria, já sob novo formato e no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), conforme indicado em capítulo posterior.

Além do ASEP, cabe breve menção a um segundo mecanismo de cooperação regional estabelecido naquele período: a Conferência

409 A Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD.

410 Ata da 6ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 26.11.1993.

411 Aventou-se na época a possibilidade de que a Secretaria viesse a ser absorvido por um órgão do governo argentino – alternativa prontamente descartada. Nesse meio tempo, veio a falecer o presidente do foro e autor da ideia, Norberto Cagliotti.

412 Nota nº. 54, de 04.02.94, da Embaixada em Buenos Aires para o Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da República Argentina. O acordo deixou de vigorar para o Brasil a partir de 02.08.1994. Exposição de Motivos nº. 098/DGA/DAM I/DAI/CICAD/MRE/SAPS/BRAS/ARGT, de 08.03.94.

413 O acordo deixou de vigorar para o Brasil a partir de 02.08.1994. Exposição de Motivos no. 098/DGA, de 08.03.94.

Internacional do Cone Sul para o Combate às Drogas (*International Drug Enforcement Conference – IDEC*). Criado em 1983, por iniciativa da DEA norte-americana e da Guarda Nacional do Panamá, o foro, de caráter técnico e policial, passou a organizar reuniões anuais das agências de implementação da lei, com vistas ao compartilhamento de experiências, análise das evoluções, estratégias, políticas e atividades na matéria. Um dos primeiros membros do IDEC – Cone Sul, o Brasil participa de suas reuniões e demais atividades por intermédio do Departamento de Polícia Federal. O foro segue em vigor até os dias de hoje.

6.2. A criação da CICAD

Cocaine use is edging up because it is flooding in from our southern neighbors. This is raising the gravest questions in the US about [their] willingness to cooperate with us on the drug problem.⁴¹⁴
(*Pronunciamento da delegação norte-americana na 3ª Sessão da CICAD*)

Nos anos oitenta, o tema das drogas foi introduzido na pauta da OEA como resultado de uma série de fatores convergentes. Um dos principais terá sido o interesse do Governo Reagan em complementar com o multilateralismo a sua estratégia bélica. É possível que a busca desta abordagem hemisférica paralela ao problema das drogas tenha sido um reconhecimento das dificuldades e limitações do unilateralismo impositivo. Mesmo com todas as pressões, os EUA estavam conscientes de que recebiam de seus vizinhos uma cooperação insuficiente e pouco convicta. Um foro multilateral poderia vir a compilar dados e estatísticas fidedignos demonstrando o agravamento do problema em todo o hemisfério e convencer os países vizinhos de que seria de seu interesse combatê-lo. Tal convencimento não parecia, na segunda

⁴¹⁴ “O uso de cocaína está aumentando por estarmos sendo inundados por nossos vizinhos do sul. Este fato está levantando graves questionamentos nos EUA sobre a disposição [de nossos vizinhos] em cooperar conosco na questão das drogas”.

metade dos anos oitenta, uma tarefa difícil. Com o aumento do consumo em toda a região, sobretudo entre a população jovem, o tema tendia a assumir, de forma espontânea, importância crescente na agenda doméstica dos demais países hemisféricos.

Um fator adicional de particular relevância para a criação do sistema americano antidrogas foi o início da revitalização da OEA como foro de debate e de cooperação. Esse desdobramento se deveu a três tendências convergentes na região: maior coincidência no tocante às vantagens da democracia representativa e das reformas econômicas de mercado, maior disposição em cooperar multilateralmente e adensamento da agenda hemisférica com o surgimento de novos temas – comércio, investimentos, migrações, meio ambiente e saúde pública, entre outros.⁴¹⁵ A questão das drogas inseria-se nessa nova agenda regional. Exigia um esforço coordenado, apoiado por recursos humanos e financeiros bastante superiores àqueles que um foro de dimensões mais restritas como o ASEP era capaz de fornecer. Estavam dadas as condições para a continentalização do tratamento do tema.

Foi assim que, no início dos anos oitenta, começaram a despontar diversas iniciativas simultâneas na esfera de drogas em diferentes foros da OEA, inexistindo, no âmbito da Organização, uma estrutura institucional para lidar especificamente com aquela matéria. As iniciativas seriam, a princípio, pontuais, isoladas, não sistemáticas e, de modo geral, sem seguimento. A partir de contribuições norte-americanas, por exemplo, a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) desenvolveu projetos comunitários para a Bolívia, com o objetivo de identificar fontes alternativas de renda aos cultivos de coca; em linha semelhante, o Instituto Interamericano de Cooperação em Agricultura (IICA) elaborou projetos de desenvolvimento integrado para os Andes, com vistas à substituição dos cultivos de coca; a Secretaria Executiva para Educação, Ciência e Assuntos Culturais (CIECC) realizou um

415 LOWENTHAL, Abraham, "The Organization of American States and Control of Dangerous Drugs", in SMITH, Peter, *Op. cit.*, p. 309.

levantamento do problema da dependência nos países membros e implementou projetos na área de educação antidrogas; o Instituto Interamericano da Criança (IIN) engajou-se no combate ao consumo por crianças e adolescentes na América Latina e Caribe, iniciou estudos sobre o tema⁴¹⁶ e estabeleceu uma “Unidade Regional sobre Farmacodependentes Menores”. Em face da massa crítica gerada, foi criado em 1982 um grupo de trabalho da OEA com a atribuição de examinar possíveis ações para conter o agravamento do problema das drogas. O Brasil foi observador do grupo, integrado pelos EUA, Argentina, Bolívia, Colômbia e Peru.⁴¹⁷ O problema começava a impor-se por sua própria relevância na pauta hemisférica.

Pode-se considerar o ano de 1984 como um marco para o ativismo antidrogas no hemisfério, em meio a condições propícias em vários países. Na Colômbia, vivia-se um momento de comoção geral em razão do assassinato do Ministro da Justiça Lara Bonilla a mando de narcotraficantes. Na Bolívia, o Presidente Hernán Siles Suazo buscava desvincular-se ante a opinião pública internacional das acusações de narcotráfico que pesavam sobre seu antecessor, o General Garcia Meza.⁴¹⁸ No México, preparavam-se as condições que levariam ao assassinato de um agente da DEA e à campanha retaliatória norte-americana por meio da Operação *Intercept*. E nos EUA, começava-se a cobrar resultados da guerra às drogas declarada por Reagan dois anos antes.

Nessa atmosfera favorável, Chefes de Estado de países sul-americanos assinaram em 1984 a “Declaração de Quito contra o Tráfico de Drogas”, a primeira do gênero. O documento recomendava que o tráfico ilícito fosse considerado crime contra a humanidade e que se

416 CEIN/doc. 7/86, Op. cit.

417 Após dois anos de escassa atividade, veio a elaborar proposta relevante – a de realização da Primeira Conferência Interamericana sobre o tema.

418 Garcia Meza veio a ser condenado à prisão em 1993. A campanha de Siles Suazo resultou no envio de uma comissão de alto nível da OEA para verificar *in loco* o conjunto de medidas para controle e repressão da produção e do tráfico de cocaína.

estabelecesse um fundo regional de assistência aos países em desenvolvimento afetados. Singularizava os jovens como as principais vítimas do narcotráfico, aventando seu suposto envolvimento com planos de subverter a ordem jurídica e a paz social dos países. Poucos meses após Quito, a 19ª Reunião Ministerial do Conselho Interamericano Econômico e Social aprovou uma resolução⁴¹⁹ pela qual reconhecia a distorção econômica gerada pelo tráfico ilícito de drogas e instava o Conselho Permanente da OEA a identificar mecanismos de cooperação na matéria. No mesmo espírito, o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a Comissão Jurídica Interamericana e a Comissão Interamericana de Mulheres aprovaram resoluções de condenação ao tráfico ilícito de drogas. Todas essas iniciativas contribuíram para a criação do *momentum* necessário à inclusão do tema na agenda da Assembleia Geral da OEA.

6.2.1. O processo negociador e o Brasil

O tráfico de drogas é uma das questões mais graves e desafiadoras que a OEA foi instruída tratar. (*Embaixador Baena Soares, Secretário-Geral da OEA*)

Durante a 14ª Assembleia Geral da OEA em Brasília, em novembro de 1984, foram examinadas três propostas referentes ao combate ao narcotráfico nas Américas: convocação de uma Conferência Especializada Interamericana sobre a matéria (recomendada pelo grupo de trabalho da OEA já mencionado), negociação de uma convenção interamericana sobre drogas, proposta pelo Governo da Venezuela,⁴²⁰ e criação de um fundo de assistência para a erradicação e substituição de cultivos nos países produtores da região. Ao final do encontro, as duas

419 CIES/Res. 315.

420 O Governo da Venezuela fez a mesma proposta à OEA e à ONU, dando origem à Convenção da ONU de 1988.

primeiras propostas foram aceitas: convocou-se uma conferência especializada interamericana e encomendou-se a agências da OEA a elaboração de projeto de convenção sobre a matéria (que não prosperaria). Quanto à terceira proposta, instruiu-se o órgão competente⁴²¹ a elaborar estudo sobre alternativas de desenvolvimento socioeconômico que neutralizassem o problema criado com a eliminação de cultivos excedentes de coca, avaliar medidas para reduzir a demanda e identificar mecanismos de cooperação hemisférica (esforço que tampouco prosperaria de forma satisfatória). Igualmente importante, definiu-se⁴²² o narcotráfico como um crime contra a humanidade e determinou-se a inclusão do tema nas sessões seguintes do foro. Para dar cumprimento aos novos mandatos, o Secretário-Geral da OEA – que era então o diplomata brasileiro João Clemente Baena Soares – nomeou um coordenador *ad hoc* para assuntos de narcotráfico.⁴²³ Iniciativa inédita, foi ainda enviada à Bolívia Comissão de alto nível da OEA, com o objetivo de avaliar as ações desenvolvidas pelo Governo boliviano no enfrentamento da problemática das drogas.⁴²⁴

Merece registro a evolução conceitual com relação aos termos da Declaração de Quito de 1984. Enquanto em Quito procurou-se estabelecer um vínculo entre a subversão da ordem e uma juventude supostamente desencaminhada pelas drogas, as referências ao tema pela 14ª Assembleia Geral refletiram a preocupação com as consequências negativas do narcotráfico para a economia e o desenvolvimento.

Para esses avanços, terá contribuído o engajamento dos EUA, cuja delegação compareceu à Assembleia Geral da OEA com a clara missão de fazer com que os vizinhos hemisféricos se alistassem voluntariamente em sua cruzada antidrogas. Tal alistamento requeria, em primeiro lugar, que todos considerassem as drogas um inimigo

421 O Comitê Executivo do Conselho Econômico e Social Interamericano (CEIN).

422 Pela Resolução AG/RES. 699.

423 Foi o diplomata norte-americano Irving Tragen que viria a ser o primeiro Secretário-Executivo da CICAD.

424 O relatório final indicou que as ações bolivianas poderiam servir de modelo para outros países afetados pelo problema das drogas.

comum. Nessas condições, chefiando a comitiva, o Secretário de Estado George Schultz procurou sensibilizar suas contrapartes para o fato de que o abuso de drogas, “considerado no passado como um problema eminentemente norte-americano, vinha se espalhando como um câncer pelo hemisfério, atacando comunidades e sociedades que até então se haviam considerado imunes”. Afirmou que o narcotráfico representava uma ameaça às democracias, merecendo atenção e ação imediata, conscientização das sociedades, incremento da cooperação entre as agências nacionais competentes e fortalecimento das instituições internacionais.

De sua parte, a delegação brasileira apoiou a convocação da Conferência Especializada e as demais propostas correlatas. Em seu discurso, o Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro afirmou a necessidade de se garantir um adequado entrosamento entre as iniciativas regionais e mundiais, bem como de “apoiar a Bolívia e todos os países mais intensamente afetados”. A menção especial ao país vizinho era uma manifestação de solidariedade aos esforços antidrogas do Presidente Siles Suazo, positivamente avaliados por missão que visitara o país poucos dias antes, conforme mencionado acima.

Nos meses seguintes, o cumprimento da decisão da Assembleia Geral esbarrou em obstáculos orçamentários. Em meio à grave situação financeira da OEA, algumas delegações chegaram a aventar a possibilidade de cancelar a Conferência Especializada.⁴²⁵ Outras, contudo, aí incluída a delegação boliviana, defenderam sua pronta realização. Coube ao governo norte-americano retomar a dianteira do assunto, buscando um país-sede para o encontro. Sondados sobre a proposta, Argentina e, posteriormente, Brasil (em maio de 1985) responderam negativamente. De sua parte, o governo brasileiro não pretendia

425 Durante uma reunião da Comissão de Orçamento-Programa do Conselho Permanente, a presidência guatemalteca sugeriu que, para reduzir os custos administrativos da Organização, se cancelasse a Conferência sobre Tráfico de Entorpecentes (estimou-se em US\$ 430 mil o custo da Conferência e os trabalhos de pesquisa pertinentes). A proposta foi apoiada pela Argentina, mas não pela Bolívia, a qual solicitou que não se precipitasse uma decisão sobre o assunto. Em maio de 1985, a Comissão Geral decidiu manter aberta a possibilidade de realização da conferência separadamente ou, caso necessário, junto com a reunião anual da Assembleia Geral.

assumir um protagonismo na esfera do combate às drogas. Segundo a área política do Itamaraty, não convinha dar-se “realce imerecido” aos aspectos internacionais das drogas no território nacional, “tendo em vista não ser o País um grande produtor ou exportador na região”. Não se julgava ser de interesse a identificação do Brasil com os grandes produtores andinos ou o compartilhamento com os EUA do ônus político decorrente de eventuais pressões sobre aqueles países. Não duraria muito, contudo, a resistência brasileira.

Em meio ao processo de redemocratização e abertura que levou à posse do Presidente José Sarney em março de 1985, foram colocadas em marcha transformações importantes na posição brasileira no tocante a uma série de temas da agenda internacional, aí incluída a problemática das drogas. A nova cúpula do Ministério da Justiça, bem como o recém-nomeado presidente do CONFEN,⁴²⁶ tratou a questão das drogas de forma diferente com relação a seus antecessores. As discussões do Colegiado tornaram-se mais abertas e progressistas. A nova atmosfera mostrou-se, desse modo, conducente a debates, até então inéditos no país, sobre a lei de drogas. No mesmo ano de 1985, o governo iniciou amplo debate público, com vistas a elaborar uma política nacional sobre a matéria.

Foi nesse contexto que em meados de 1985, por ocasião de visita a Washington a convite do Governo norte-americano, o novo Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, José Paulo Cavalcanti Filho, reconsiderou a possibilidade de vir o país a sediar a Conferência Especializada. A ideia foi aprovada pelo Itamaraty,⁴²⁷ que não tardou a perceber as vantagens, para o Brasil, de sediar o evento e de contribuir para a inclusão do tema das drogas na pauta da OEA. Segundo observadores da época,

426 O novo Ministro da Justiça seria Fernando Lyra e o Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, José Paulo Cavalcanti. Vários membros do CONFEN foram substituídos. Como Presidente do Conselho, foi indicado o advogado Tício Lins e Silva, o qual havia defendido uma atriz brasileira por posse de drogas, vindo a ser acusado de antiproibicionista. Vários membros do CONFEN foram substituídos.

427 Contando, para isso, com o apoio da chefia do Departamento de Organismos Internacionais, ocupada na época pelo Embaixador Bernardo Pericás, que era também o representante do Ministério no CONFEN. A decisão foi formalizada no final de 1985, durante a 15ª. Assembleia Geral Extraordinária da OEA em Cartagena das Índias.

a mudança na posição do Ministério ocorreu em meio ao abandono de posturas conservadoras em uma série de temas.

Tratou-se, aqui, de um passo importante na evolução da diplomacia brasileira, que começou, a partir daquela época, a engajar-se de forma atuante em novos temas da agenda internacional, tais como direitos humanos, democracia, meio ambiente e drogas, muitos dos quais haviam sido até então cuidadosamente mantidos na esfera estritamente doméstica. Com efeito, a Exposição de Motivos sobre o evento elevada à Presidência da República explicou que o oferecimento de sede pelo Brasil atestava, “no plano interno, interamericano e mundial, a alta prioridade atribuída pelo Governo brasileiro à utilização criminosa ou abusiva de drogas”.⁴²⁸ Cabe acrescentar aqui que, uma vez assumida a nova posição, o Brasil não se limitou a sediar a conferência e cuidar de seus aspectos logísticos, vindo a envolver-se profundamente nos preparativos de substância.

A Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes veio a realizar-se no Rio de Janeiro, em abril de 1986, inaugurando, nas palavras do Chanceler Roberto de Abreu Sodré, uma nova fase da cooperação hemisférica naquela área.⁴²⁹ A agenda, ambiciosa e detalhada ao extremo, continha uma apresentação de ordem geral dos países, um exame das implicações do tráfico para a região dos pontos de vista da saúde, do desenvolvimento econômico e da estabilidade político-administrativa, um exame do papel da cooperação na contenção do problema das drogas e – principal item – uma proposta de criação de um foro com a atribuição de promover a cooperação interamericana na matéria. O projeto de uma nova convenção sobre drogas foi posto de lado, tendo em vista que havia começado a ser negociado no âmbito da ONU, naquele exato momento, por proposta da

428 EM DEA/71, de 17.04.1986.

429 CEIN/doc. 23/86, 22.04.86, “*Address delivered by his Excellency, Dr. Roberto de Abreu Sodré, Minister of Foreign Affairs, at the Inaugural Session of the Inter-American Conference on the Traffic in Narcotic Drugs*”.

Venezuela. É interessante ressaltar a propósito que, em face da escassez de dados e estatísticas nacionais sobre a matéria na época, grande parte dos documentos técnicos da conferência foram baseados em fontes do Departamento de Estado norte-americano.

O documento adotado ao final do encontro, intitulado “Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas” (conhecido como “Programa do Rio”),⁴³⁰ consolidar-se-ia, a partir de então, como quadro de referência para o tratamento da questão das drogas no hemisfério. A minuta inicial do Programa do Rio foi elaborada pela Divisão de Nações Unidas do Itamaraty,⁴³¹ que lhe deu uma dimensão social inspirada em documento da Conferência sobre Populações da ONU. Registrou o consenso regional de que o narcotráfico ameaçava o desenvolvimento socioeconômico na região e as instituições democráticas, demandando uma abordagem equilibrada e integral que focalizasse os diferentes aspectos envolvidos na questão (redução da demanda, prevenção do uso indevido, tratamento de dependentes e combate ao tráfico ilícito). Definiu como principal meta o fortalecimento da capacidade dos países do hemisfério de dar uma resposta interamericana à questão das drogas. Recomendou a criação, em cada país, de um órgão central responsável pelas políticas nacionais antidrogas, bem como de um fundo nacional para financiar a execução de seus programas e atividades.⁴³²

O Programa do Rio – na verdade, mais um acordo sobre princípios e objetivos do que um plano para atividades de cooperação – foi importante em pelo menos dois aspectos: tratou-se do primeiro reconhecimento, por todos os países membros da OEA, de que compartilhavam a responsabilidade de controlar cada elo da cadeia

430 Aprovado poucos meses mais tarde, durante a 16ª. Assembleia Geral da OEA (Cidade da Guatemala, novembro de 1986).

431 Com a criação da CICAD, o tema das drogas passou da Divisão de Nações Unidas (DNU) para a Divisão dos Estados Americanos (DEA) no Itamaraty.

432 O FUNCAB, já mencionado, foi criado naquele mesmo ano no Brasil.

do narcotráfico. Além disso, foi a primeira vez que os EUA reconheceram – contradizendo afirmações anteriores – que se deveria atribuir igual atenção à redução da oferta e da demanda. Nas palavras dos representantes norte-americanos ao encontro, os governos haviam decidido pôr fim ao debate estéril sobre se a questão das drogas é uma questão de oferta ou de demanda, concordando que ambos os aspectos existiam e deveriam ser tratados eficazmente.⁴³³ Aquela era naturalmente a posição brasileira, conforme mencionado pelo Chanceler Abreu Sodré em discurso proferido na ocasião. A delegação brasileira foi instruída a ressaltar, ademais, que o surgimento das drogas sintéticas viera alterar o rol de produtores/consumidores, posto que aquelas substâncias, fabricadas pelos laboratórios dos países desenvolvidos, estavam transitando na direção Norte-Sul, inversa, portanto, àquela das drogas de origem vegetal. Nessas condições, podiam os países do sul considerar-se vítimas desse tráfico e reclamar dos EUA e de outros países industriais medidas de repressão.

Além da adoção do Programa de Ação, o outro resultado da Conferência foi a recomendação de estabelecimento de uma comissão interamericana competente (que viria a ser a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas – CICAD) para temas de drogas, tendo o Programa do Rio como seu marco de referência e trabalho. Estipularam-se como principais objetivos do novo órgão ampliar e fortalecer a capacidade dos Estados-membros de reduzir a demanda e prevenir o abuso de drogas, combater eficazmente a produção e tráfico ilícitos, bem como promover uma resposta interamericana apropriada mediante o aumento das atividades regionais em matéria de pesquisa, intercâmbio de informações, treinamento e cooperação técnica.⁴³⁴

Digna de menção foi a lista dos onze Estados-membros iniciais eleitos para integrar a CICAD: além dos EUA, encontravam-se os países

433 CICAD/doc. 31/87, 21.04.87, "Statement of the US Representative at the Inaugural Session".

434 As recomendações da Conferência do Rio foram oficialmente aprovadas durante a Assembleia Geral da OEA realizada em 1987 na Cidade da Guatemala, acompanhada pela "Declaração da Guatemala: a Aliança Interamericana contra o Tráfico de Drogas".

produtores (Bolívia, Colômbia, México e Peru), a Venezuela e os principais países de trânsito na rota para o território norte-americano (Bahamas na rota caribenha, Guatemala e Panamá na rota centro-americana). O Brasil ingressou sobretudo como seguimento de seu papel de anfitrião na Conferência do Rio⁴³⁵ e a Argentina, na qualidade de Secretária do ASEP, que seguia em vigor e em vista do interesse de seu governo pelo tema. Nos anos seguintes, acabaria por congregiar todos os demais membros da OEA.⁴³⁶ Na prática, o foro seria, em seus primeiros tempos, protagonizado majoritariamente pelos EUA e pelos países produtores.

Uma das medidas particularmente significativas aqui foi a designação de funcionário governamental norte-americano para ocupar o cargo de Secretário-Executivo – a função mais importante no órgão. Desde a criação da CICAD, todos os ocupantes do cargo têm sido diplomatas norte-americanos.⁴³⁷ Não obstante a abrangência do mandato inerente ao cargo, os Secretários-Executivos assumiriam perfil baixo nas reuniões plenárias.

O Secretário-Executivo esteve à frente, nos primeiros tempos, de uma equipe diminuta de treze funcionários, dispondo de orçamento relativamente modesto. Em poucos anos, no entanto, a equipe e os recursos se expandiram substancialmente. Os demais países membros revezar-se-iam na presidência (anual) do órgão, assumindo funções

435 O Brasil indicou, como representantes titulares e alternos da CICAD, respectivamente, o Dr. Técio Lins e Silva, Presidente do CONFEN, e o diplomata Gilberto Vergne Sabóia, da Missão do Brasil junto à OEA.

436 A questão do número ideal de membros para a Comissão foi objeto de inúmeros debates já nos primeiros anos. De início, a CICAD foi integrada por onze Estados-membros, eleitos pela Assembleia Geral por voto secreto a cada três anos (período reduzido para dois a partir de 1988). EUA, Chile e Argentina favoreciam um número pequeno e ágil, enquanto Brasil, México e Venezuela, por razões de representatividade e distribuição geográfica, pleiteavam número maior. O Brasil favorecia que fossem membros os grandes contribuintes (EUA, Brasil, México, Argentina e Venezuela), além dos países crucialmente ligados ao problema das drogas (andinos). Em 1989, ampliou-se a Comissão para 21 países, refletindo a adesão de novos membros à própria OEA. Em 1992, estabeleceu-se que todos os países que se candidatassem seriam incorporados à Comissão por um período de dois anos. Em 1997, a condição de membro tornou-se permanente (até que o Estado indicasse desejo em contrário) e a adesão de novos Estados-membros passou a ser plena e imediata. Desse modo, em junho de 1998, a CICAD passou a contar com todos os 34 membros da OEA.

437 Os Secretários-Executivos da CICAD, de 1987 a 2013, foram Irving Tragen, David Bealls, James Mack e Paul Simons, todos oriundos do Departamento de Estado norte-americano.

mais protocolares do que operativas.⁴³⁸ Ao país presidente, na pessoa do representante do órgão nacional acreditado como coordenador (com mandato de um ano), caberia conduzir as duas sessões plenárias semestrais realizadas durante aquele período e sediar uma delas, além de acompanhar a elaboração e colocação em prática do programa de trabalho anual. A ele se reportaria nominalmente o Secretário-Executivo ao longo do ano. Ao Vice-Presidente, caberia copresidir as duas sessões e auxiliar no monitoramento da implementação do programa de trabalho. A Presidência ofereceria ao país ocupante a oportunidade de direcionar, em certa medida, o programa de trabalho daquele ano, sobretudo em se dispondo a fazer aportes orçamentários voluntários para projetos específicos. Países com menores recursos ou determinação viram-se, na prática, exercendo uma presidência mais nominal do que efetiva. As decisões da Comissão seriam objeto de relatório e projetos de resolução anuais submetidos à Assembleia Geral da OEA. Estipulou-se desde o início que o processo decisório seria por consenso, esperando-se que os países em posições isoladas abrissem mão de seus pleitos de forma voluntária.

A criação da CICAD terá constituído um ganho para todos os países do hemisfério. De imediato, o novo organismo serviu para retirar dos EUA parte do ônus no alistamento dos vizinhos hemisféricos na guerra às drogas. Seria a CICAD – e não o governo norte-americano – quem elaboraria os relatórios e estudos alertando os países para a gravidade da situação no hemisfério. Quanto aos demais países, passariam a contar com um foro bem estruturado e dotado de recursos humanos e financeiros adequados, em cujo âmbito poderiam propor iniciativas de cooperação em um grande número de esferas correlatas. A CICAD serviria igualmente, nos primeiros tempos, como foro de coordenação política, proporcionando aos países latino-americanos uma oportunidade para se unirem em torno de posições de interesse

438 A primeira presidência do órgão foi assumida pela Colômbia e a vice-presidência, pelo Peru. Estabeleceu-se desde o início uma sistemática pela qual os países seriam inicialmente eleitos à Vice-Presidência, cumprindo um mandato de um ano. Ao final daquele período, ascenderiam então à Presidência para um mandato de mais um ano. A eleição do Vice-Presidente à Presidência ficou sendo um procedimento meramente formal.

comum. Tal experiência seria posteriormente aplicada na ONU e em outros foros, como se verá mais adiante.

Cumprе assinalar que a criação da CICAD coincidiu com o estabelecimento do processo de certificação norte-americano analisado no capítulo anterior. De imediato, a Comissão serviu como foro para o México e demais países incomodados com o mecanismo verbalizarem seus protestos, denunciarem a incoerência da adoção daquela medida unilateral e confrontacionista em um momento em que se buscava consolidar a cooperação hemisférica e pleitearem sua extinção. Os protestos permitiriam aos países manifestarem publicamente posição de princípio, não tendo, contudo, efeitos imediatos sobre a medida unilateral norte-americana.

É curioso que duas iniciativas aparentemente tão desencontradas – o processo de certificação e a criação da CICAD – tenham sido tomadas de forma praticamente simultânea pelos EUA. A explicação provável parece ser de que havia diferentes órgãos norte-americanos envolvidos nos processos decisórios, tendo o processo de certificação como principal mentor o Congresso e a iniciativa multilateral, o Executivo. Na prática, não se perceberia uma coordenação muito estreita entre as ações da CICAD e as demais vertentes da guerra às drogas norte-americana.

6.2.2 Os primeiros anos

A Primeira Sessão Ordinária da CICAD realizou-se em Washington em abril de 1987, com a participação dos onze membros iniciais.⁴³⁹ Foram estabelecidas, naquela reunião, os parâmetros iniciais para seu

439 Estipulou-se desde o início que a CICAD realizaria duas sessões plenárias por ano, durante as quais se passariam em revista os avanços logrados no semestre anterior. Aprovar-se-iam os relatórios dos grupos de peritos que se houvessem reunido naquele período e os mandatos para a continuação dos trabalhos. Os países membros poderiam solicitar a inclusão de temas de seu interesse na agenda, fosse para debater aspectos específicos da problemática das drogas, ou, mais frequentemente, para divulgar avanços ocorridos em seu âmbito nacional. No período intersessional, se reuniriam os grupos de peritos que houvessem sido convocados naquele semestre. Os países observadores da OEA tornaram-se automaticamente observadores da CICAD nas plenárias.

funcionamento. Acordou-se que o principal objetivo da cooperação regional seria apoiar e coordenar, por meio de programas de escopo hemisférico, os esforços antidrogas dos países membros, apoiando-se prioritariamente ações de cooperação bilateral e multilateral entre os países. A CICAD os auxiliaria a identificar os principais problemas e propor medidas para seu enfrentamento; a assistência seria fornecida com base nas solicitações dos Estados-membros, e de forma alguma imposta.⁴⁴⁰

As atividades prioritárias no período inicial (1987-89) tiveram por objetivo estabelecer as bases do sistema interamericano, incluindo desenvolvimento jurídico, educação preventiva contra as drogas, mobilização comunitária, desenvolvimento de um sistema regional de informação sobre drogas e de estatísticas padronizadas. Foram aprovados ainda alguns projetos específicos. Atendendo aos interesses dos EUA, ampla prioridade foi dada à conscientização da dimensão do problema das drogas na região.

Nos meses seguintes, confrontados com a excessiva autonomia assumida pela Secretaria Executiva, as delegações do Brasil e do México solicitaram que os países membros fossem ao menos mantidos informados sobre os projetos em execução. Em face do grande número de solicitações de cooperação recebidas, estabeleceu-se em 1988 um marco de referência e critérios para a escolha de projetos a serem patrocinados: coadunar-se com o que fora estipulado pelo Programa do Rio e pela CICAD; ter foco e impacto hemisférico ou regional (ao invés de puramente nacional); e exercer efeito multiplicador e facilitador da cooperação horizontal.⁴⁴¹

Ficou claro, desde o início, que a CICAD, com seus recursos e quadros ainda reduzidos, não seria uma fonte de assistência financeira para uma ampla gama de atividades antidrogas, concentrando-se, ao invés disso, na construção de uma estrutura para a cooperação regional.

440 CICAD/doc. 34/87, 24.04.87, "Final Report – First Regular Session".

441 CICAD/doc. 106/88, Op. cit.

Desde o início, estipulou-se que os recursos oriundos do fundo ordinário da OEA seriam destinados, basicamente, à manutenção da maquinaria administrativa da Secretaria-Executiva, incluindo pagamento de salários. O financiamento de projetos específicos, contudo, teria de vir de fontes orçamentárias externas complementares.⁴⁴² Segundo o sistema orçamentário, vigente desde então, atribuiu-se aos contribuintes a prerrogativa de escolher os projetos específicos a serem patrocinados com suas doações – dando-lhes, na prática, ampla influência sobre as atividades a serem desenvolvidas pela Comissão. A eles passou a ser feita prestação de contas dos fundos de contribuições voluntárias, criando-se um déficit na transparência das operações. Em seus três primeiros anos, a Comissão logrou arrecadar contribuições voluntárias dos EUA, Comunidade Europeia, Itália, Espanha, Canadá e Banco Interamericano de Desenvolvimento.⁴⁴³

Foi relativamente extensa a lista de realizações da CICAD nos dois primeiros anos: criação de um banco de dados e de um centro de documentação, produção de ampla gama de informações e publicações, realização de oficinas na área de redução da demanda (Uruguai e Granada) e apoio às ações comunitárias e privadas antidrogas. No âmbito do desenvolvimento jurídico, lançaram-se⁴⁴⁴ programas de ação nas áreas de confisco de bens oriundos do narcotráfico, controle de precursores químicos, combate à lavagem de dinheiro, cooperação judiciária e extradição, entre outras. Começou-se, igualmente, a compilar informação sobre o tráfico de armas pequenas e sua relação com o narcotráfico. Na esfera de treinamento, foram organizadas oficinas e simpósios sobre programas do setor privado (Bahamas), ação comunitária (Panamá) e dependência em cocaína (Bahamas). Realizaram-se

442 CICAD/doc. 121/88, 28.08.88, "Palavras do Secretário-Geral da OEA, Embaixador João Clemente Baena Soares, na Sessão Inaugural do Quarto Período Ordinário de Sessões da OEA".

443 CICAD/doc. 212/90, 25.04.90, "Relatório Final do Sétimo Período Ordinário de Sessões da CICAD".

444 Em conjunto com o ASEP e Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ILANUD).

pesquisas jurídicas (Bolívia), trabalhos preparatórios para um programa de ação (Caribe), programa-piloto de treinamento em prevenção para famílias (Peru) e estudos sobre erradicação e substituição de cultivos (Andes).⁴⁴⁵ Em 1989, estipulou-se que a Comissão passaria a apresentar anualmente à OEA um relatório sobre a situação do problema das drogas no hemisfério – medida de grande relevo para a elaboração de diagnósticos atualizados.

A partir de contribuições da Espanha e EUA, iniciaram-se em 1989 os esforços de capacitação na área de precursores químicos, sendo criado grupo de peritos sobre o tema, fornecida assistência técnica para o fortalecimento dos sistemas nacionais de controle⁴⁴⁶ e organização de seminários de capacitação para funcionários das agências de aplicação da lei. Foi nessa área que a CICAD elaborou, a partir de uma proposta norte-americana, seu primeiro Regulamento-Modelo, já em 1990, na esfera de precursores químicos,⁴⁴⁷ o qual se mostraria de grande utilidade para os países da região. A elaboração de regulamentos-modelo viria a consolidar-se como um dos métodos de trabalho dos grupos de peritos das diversas áreas, no entendimento de que sua aplicação pelos países se daria em caráter exclusivamente voluntário.

Cedo se iniciaram, igualmente, os esforços na área de lavagem de dinheiro – esfera que começava a assumir papel preponderante na guerra às drogas. Incorporando proposta do Brasil e do México, a CICAD assumiu o encargo de estimular os países a confiscarem os bens oriundos do narcotráfico, destinando-os para programas antidrogas e para o estabelecimento de fundos para a educação, prevenção e tratamento.⁴⁴⁸ O grupo de peritos criado em 1988 logrou, quatro anos depois, elaborar

445 CICAD/INF.12/88, 31.10.88, "Summary of the Inter-American Drug Abuse Control Commission, from the Initiation of Operations to October 1988".

446 Incluindo preparação do marco legislativo e dos sistemas administrativos para implementação dos controles.

447 O Regulamento-Modelo para o Controle de Precursores e Substâncias Químicas, Máquinas e Elementos.

448 LOWENTHAL, Op. cit, p. 312.

Regulamento-Modelo nessa área.⁴⁴⁹ O tema sofreria diversas evoluções nos anos seguintes.

Nos seus primeiros tempos, as plenárias da CICAD costumavam ensejar alguns debates politizados sobre temas afetos à problemática das drogas, tais como o processo de certificação norte-americano. Com o tempo, as reuniões passaram a gerar cada vez menos discussões politizadas. Em parte, essa evolução terá refletido a progressiva redução das discrepâncias entre o tratamento do tema e os pontos de vista nacionais. Ter-se-ia atingido, por assim dizer, um mínimo denominador comum em grande parte dos assuntos. Além disso, deveu-se à autocensura exercida pelas próprias delegações, que passaram a abster-se de propor para a pauta das plenárias temas passíveis de gerar qualquer polêmica, tais como a despenalização da posse de drogas para consumo pessoal e outras iniciativas liberalizantes. Sempre se mostrou forte, nesse aspecto, o poder dissuasivo dos EUA, exercido por suas delegações e pelos sucessivos Secretários-Executivos norte-americanos.

O ativismo da CICAD no período inicial entusiasmou os países latino-americanos e caribenhos, que passaram a demandar cooperação em crescente gama de setores. Aumentaram, nessas condições, tanto a solicitação de recursos quanto a vontade política de fortalecimento dos mecanismos hemisféricos de cooperação na luta contra as drogas. Poucos meses após a criação da CICAD, já se percebia uma predisposição geral dos governos em conferir maior importância à questão. A demanda por recursos mostrava-se, contudo, bem maior do que sua disponibilidade.

Cabe aqui uma breve referência à relação entre o ASEP e a recém-criada Comissão Interamericana. Nos primeiros anos da CICAD, o Secretário-Executivo do ASEP procurou, sem êxito, estabelecer uma estreita coordenação entre ambos os foros de modo que o ASEP atuasse como órgão subsidiário da CICAD na América do Sul para a implementação

449 Regulamento-Modelo sobre Delitos de Lavagem de Dinheiro Relacionados ao Tráfico Ilícito de Drogas e Delitos Conexos. CICAD/doc. 1079/00 "Relatório Anual da CICAD à 31ª Assembleia Geral da OEA", 28.02.01.

de projetos. Aqueles esforços não prosperaram como desejado, havendo interesse da CICAD, nessa fase inicial, em estabelecer suas próprias parcerias, especialmente com governos extrarregionais, o Fundo para o Controle do Abuso de Drogas das Nações Unidas, e ONGs. Sem o apoio de uma parceria privilegiada, o ASEP veio a ser extinto em 1994, conforme mencionado anteriormente.

6.2.3. Atuação do Brasil

Nessa fase inicial do foro hemisférico, o Brasil manteve uma postura essencialmente reativa – em contraste com o breve protagonismo assumido em 1986. À parte intervenções de caráter informativo sobre os avanços domésticos nas plenárias da Comissão, não há registros de iniciativas brasileiras nesse período inicial. O CONFEN acompanhava os trabalhos, fazendo-se representar em praticamente todas as reuniões plenárias e de grupos de peritos. Cabia ao MRE elaborar instruções e discursos para a delegação brasileira na CICAD, muito embora a mesma fosse chefiada pelo presidente do Conselho.

Os demais membros do grupo nutriam, contudo, expectativas quanto às contribuições do Brasil para o foro. Em 1989, o país foi eleito por aclamação para a Vice-Presidência da CICAD. Com o falecimento do representante brasileiro, contudo, cancelou-se a ascensão do Brasil à presidência.⁴⁵⁰ O país não tornaria a apresentar candidatura até 2005.

Pode-se atribuir essa postura reativa a dois fatores. Em primeiro lugar, o Brasil se ressentia com o enfoque primordialmente repressivo adotado pela Comissão. Em segundo lugar, os órgãos brasileiros competentes ainda se encontravam em fase de consolidação, engajados no fortalecimento e modernização dos instrumentos jurídicos,

450 A Argentina assumiu no lugar do Brasil.

administrativos e técnicos necessários para o combate ao problema das drogas, em campanhas de erradicação de epadu na Amazônia, reforço dos controles fronteiriços, implantação dos controles de produtos químicos e assinatura de acordos bilaterais antidrogas. Com efeito, a maior parte das intervenções brasileiras nas plenárias da CICAD tinha como objetivo descrever os avanços internos na área do combate às drogas, tais como a criação e implementação do Fundo Nacional de Combate às Drogas (FUNCAB), tema prioritário nas reuniões internas do CONFEN na época⁴⁵¹ e que constituía uma resposta brasileira a recomendação específica do Programa do Rio.⁴⁵² Outro avanço doméstico importante na época foi a introdução de dispositivos específicos sobre o tema na Constituição brasileira de 1988, determinando ser o tráfico de entorpecentes e drogas afins crime inafiançável e insuscetível de anistia, prevendo a desapropriação, para fins sociais, das áreas utilizadas para cultivos ilícitos e a utilização dos recursos provenientes de todo bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico de drogas para o tratamento de usuários e para a prevenção e repressão ao narcotráfico.

Se nos primeiros tempos a postura brasileira na CICAD foi pouco propositiva, o mesmo não pode ser dito sobre a Comissão em relação ao Brasil, havendo seu Secretário-Executivo procurado exercer certa influência sobre a evolução do tema das drogas no país. Em 1990, por exemplo, quando o recém-empossado Governo Fernando Collor extinguiu o CONFEN, entre outros órgãos brasileiros, os EUA e a CICAD (além da ONU) exerceram fortes pressões para que voltasse a ser ativado – o que veio efetivamente a ocorrer. O primeiro Secretário-Executivo da Comissão estabeleceu, desde o início de sua gestão, estreito relacionamento com o Presidente do CONFEN, chegando mesmo a

451 Ata da 3ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 10.10.1990.

452 CICAD/INF. 2/87, 10.04.87, "Note from the Permanent Mission of Brazil on the Creation of the Fund to Prevent and Confiscate Drugs and Combat Drug Abuse".

participar de reunião do colegiado brasileiro.⁴⁵³ Em 1992, representantes da CICAD insistiram junto ao já reativado CONFEN na necessidade urgente de que o Conselho elaborasse um “Plano-mestre de Combate ao Uso Ilícito de Drogas”. A proposta foi bem aceita pelos membros do Conselho, sendo criado grupo de trabalho para essa tarefa.⁴⁵⁴ Em 1993, a CICAD promoveu no Brasil (Canela/RS) “Seminário Nacional de Planejamento Estratégico para o período 1993-98”, destinado a fornecer insumos para a elaboração do Plano pelos órgãos brasileiros.⁴⁵⁵ Logrou o Secretário-Executivo da CICAD, desse modo, participar da construção da política e do sistema antidrogas brasileiro. Com base nos insumos do referido evento, foi apresentado à Câmara em 1995 um projeto de lei sobre entorpecentes, substâncias psicotrópicas e precursores, elaborado por comissão do CONFEN.⁴⁵⁶

Em capítulo posterior, incluem-se as evoluções mais recentes na esfera doméstica brasileira e suas consequências para a atuação do país no foro hemisférico.

6.3. Ampliação e fortalecimento da CICAD

Nos anos imediatamente seguintes ao seu estabelecimento, a CICAD passou por um processo de consolidação e fortalecimento que lhe permitiu ir, gradualmente, implementando fatias cada vez maiores do seu mandato original. Por volta de 1990, já demonstrava capacidade para ir além da coleta de informações, fomento à conscientização sobre as dimensões da problemática das drogas e alguns projetos pontuais. Adquirira reputação de competência profissional

453 Ata da 4ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 17.05.1991.

454 Naquele mesmo ano, o colegiado começou a dedicar-se à elaboração do documento. Ata da 8ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 11.09.1992.

455 Ata da 9ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 16.10.1992.

456 Ata da 5ª. Reunião Ordinária do CONFEN, 25.08.1995.

e compromisso com seus objetivos, começando a arrecadar contribuições substanciais de doadores externos. Estavam dadas as condições para a sua expansão.

Esse processo recebeu o primeiro impulso em abril de 1990. Quatro anos após a Conferência do Rio, convocou-se uma reunião ministerial em Ixtapa, México, com o objetivo de reavaliar a situação corrente do problema das drogas no hemisfério, determinar prioridades para uma ação conjunta e aprovar medidas específicas.⁴⁵⁷ A Declaração e o Plano de Ação⁴⁵⁸ aprovados no encontro fixaram as novas prioridades da CICAD na execução do Programa do Rio, ampliando seu escopo de atuação. O passo seguinte foi a aprovação⁴⁵⁹ de emenda ao regulamento do órgão, com o propósito de adequá-lo às novas necessidades, inclusive permitindo a ampliação do número de Estados-membros. Em 1991, ocorreu nova evolução, com a aprovação, pela Assembleia Geral, do Programa Interamericano de Quito de Educação Preventiva Integral contra o Uso Indevido de Drogas.⁴⁶⁰ Mas o grande marco seria a incorporação das drogas às agendas das cúpulas hemisféricas, permitindo à CICAD dar passos largos em poucos anos. Além de contribuir para a revitalização do Sistema Interamericano, o acionamento da diplomacia de cúpulas promoveria o adensamento da cooperação na esfera de drogas e em outros temas.

É interessante notar aqui a ativa participação mexicana nesse processo de ampliação do mandato da CICAD. O México era, naturalmente, um dos maiores defensores da multilateralização dos esforços antidrogas. Tratava-se de reação facilmente compreensível. Na primeira década de vigência do processo de certificação, congressistas norte-americanos haviam feito campanhas, ano após ano, em prol da descertificação do

457 OEA/Ser.k/ XXVIII.2.1 RM/NARCO/doc. 21/90, 12.04.90, "Commentary of the Government of the United States on the Documentation prepared for the Ministerial Meeting on the Illicit Production, Consumption and Traffic in Psychotropic Substances".

458 AG/RES.1045-XX-0/90.

459 Durante a 20ª. AGOEA em 1990.

460 Resoluções AG/RES. 1115 e 1118 - XXI-0/91; <www.oas.org>.

país, mantendo um elemento de irritação permanente nas relações bilaterais. Foi nesse contexto que, em meados de 1994, o recém-inaugurado governo de Ernesto Zedillo no México tentou convocar uma “Reunião Mundial de Chefes de Estado” sobre o narcotráfico.

6.3.1. A Cúpula de Miami e a Estratégia Hemisférica Antidrogas

Muito embora a iniciativa do Presidente Zedillo tardasse alguns anos para concretizar-se, vindo a ocorrer no âmbito da ONU, os Chefes de Estado e de Governo do hemisfério vieram efetivamente a ocupar-se do tema que, por iniciativa dos anfitriões norte-americanos, foi incorporado às discussões, à declaração política e ao plano de ação⁴⁶¹ da Primeira Cúpula das Américas, realizada em Miami em 1994. A Declaração de Miami deu peso político ainda maior ao tema das drogas no hemisfério.

Ao incluírem o tema das drogas na agenda de Miami, pretendiam os EUA fazer aprovar seu projeto de “Estratégia Hemisférica Antidrogas”. O documento priorizava, naturalmente, os aspectos de interdição – especialmente erradicação de cultivos, controle de fronteiras e extradição de narcotraficantes – que desejavam ver implementados com maior vigor nos países vizinhos. Previa ainda o estabelecimento de um foro paralelo e independente da CICAD que fosse mais especificamente voltado para a repressão. Recorde-se que o Congresso norte-americano vinha discutindo nessa época a factibilidade de criação de uma força regional ou multilateral antidrogas. A proposta se chocaria com interesses diversos de grande parte dos parceiros quanto ao direcionamento a ser dado à

461 O Plano de Ação de Miami teria resultados importantes: todos os países participantes da Cúpula ratificaram ou aderiram à Convenção da ONU de 1988 e endossaram o Comunicado de Buenos Aires sobre lavagem de dinheiro de 1995; além disso, por iniciativa mexicana, foi assinada em 1997 – entrando em vigor no ano seguinte – a Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo (CIFTA), o primeiro instrumento internacional sobre a matéria.

cooperação hemisférica. No final de 1995, os EUA tornariam a submeter a proposta, desta vez no âmbito da CICAD.⁴⁶²

Os debates em torno da necessidade de equilíbrio nas atividades da CICAD pareciam justificar-se. Uma análise das atividades da Comissão em 1994, por exemplo, mostra clara priorização dos esforços na esfera de interdição e lavagem de dinheiro: enquanto a redução da demanda contava com um projeto, a redução da oferta contava com nove.⁴⁶³

Dez anos depois de haver sediado a Conferência do Rio, o Brasil voltou a engajar-se ativamente no foro. Em face dos problemas identificados na proposta dos EUA, a Missão do Brasil junto à OEA tomou a iniciativa de elaborar texto alternativo, que priorizava uma visão multidisciplinar do tema.⁴⁶⁴ Os dois textos foram posteriormente fundidos em um documento de trabalho, negociado sob a presidência do Uruguai e adotado em 1996 com o título de “Estratégia Hemisférica Antidrogas”.⁴⁶⁵ Tornou-se um novo marco de referência para a cooperação interamericana no tratamento integral, multidisciplinar⁴⁶⁶ e equilibrado da ampla gama de aspectos da questão das drogas. Pouco restou dos principais elementos da proposta original dos EUA; rejeitou-se a estratégia de priorização da repressão e de estabelecimento de um foro paralelo e

462 À 18ª. Sessão Ordinária em outubro de 1995.

463 Na esfera de redução da demanda, implementaram-se cursos de treinamento sobre prevenção do abuso de drogas. Na esfera de redução da oferta, implementaram-se os seguintes projetos: seminário sobre coleta de informações na área de repressão policial; administração de sistema interamericano de telecomunicações para o controle de drogas; levantamento das medidas adotadas pelos Estados membros para incorporar em suas legislações nacionais o regulamento modelo sobre delitos de lavagem de dinheiro; exame da conveniência de se elaborar convenção interamericana para combater a lavagem de dinheiro; levantamento das medidas e técnicas utilizadas nos Estados membros nas investigações e nos julgamentos de delitos relacionados ao tráfico ilícito de drogas; reunião de peritos sobre precursores químicos; reuniões de peritos sobre controle de armas e explosivos; identificação de prioridades para a harmonização básica de legislações; organização de seminários para agentes encarregados do controle de drogas.

464 O texto – intitulado “Agenda Hemisférica Antidrogas” – foi incorporado à Declaração dos Coordenadores do Grupo do Rio (Cochabamba, março de 1996).

465 Durante a 20ª. CICAD (Buenos Aires, outubro de 1996) e aprovado em reunião de nível ministerial celebrada em dezembro de 1996, em Montevideú.

466 Relatório apresentado pelo Embaixador Itamar Augusto Franco, Op. cit; Documento da CICAD: “Declaração da CICAD sobre o MEM”. OEA/Ser.L/XIV: 2.26 – CICAD/doc.1033/00. Montevideú, 05.10.1999. CICAD/MEM/doc. 8/99, 31.10.99 – “Discurso de abertura do Sr. Jean Fournier, Procurador-Geral Adjunto do Canadá, à 6ª. reunião do GTI/MEM”.

independente da CICAD,⁴⁶⁷ bem como sua linguagem emocional e belicista. Idealizada como um quadro de referência, de caráter recomendatório e não vinculante, a Estratégia estipulou que as atividades dela emanadas deveriam ser implementadas com pleno respeito aos princípios de soberania nacional, integridade territorial e não intervenção nos assuntos internos dos Estados, em estrita observância do ordenamento jurídico interno dos países signatários – parâmetros que atendiam às inquietações de muitos com relação aos planos norte-americanos. Tal cautela se explica pelas já então numerosas ações intervencionistas norte-americanas mencionadas anteriormente, destinadas a persuadir os países vizinhos a lutarem com máximo empenho contra as drogas.

Com vistas à identificação de iniciativas que pudessem ser desenvolvidas à luz das recomendações da Estratégia, e a título de orientação para os governos do hemisfério na execução de suas respectivas políticas antidrogas, adotou-se em 1997⁴⁶⁸ o Plano de Ação correspondente que, juntamente com a Estratégia, passou a constituir instrumento básico da CICAD.⁴⁶⁹ O plano singularizou a redução da demanda como um componente-chave e prioritário das políticas sobre o tema e listou uma série de medidas a serem adotadas pelos governos nacionais. No tocante à redução da oferta, especificou o campo de ação antidrogas como abrangendo “todas as categorias de drogas” – de origem vegetal, sintéticas e de uso farmacêutico (ou seja, fabricadas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento). Previu ações na esfera de desenvolvimento alternativo, combate ao tráfico de armas e explosivos e confiscos de bens e produtos do narcotráfico. Consolidou o consenso hemisférico quanto à importância de se tratarem os dois aspectos do problema, redução da oferta e da demanda, de forma equilibrada e integrada. Se hoje parece óbvia a constatação de que as duas estratégias devem ser aplicadas simultaneamente, até então, era clara a prioridade atribuída à primeira.⁴⁷⁰

467 Relatório apresentado pelo Embaixador Itamar Augusto Franco ao término de sua gestão como Representante Permanente do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Washington, abril de 1998.

468 Durante a 21ª CICAD, em março de 1997.

469 Relatório apresentado pelo Embaixador Itamar Augusto Franco, Op. cit.

470 ULLOA, Op. cit.

A partir da aplicação da Estratégia Hemisférica, do Plano de Ação e dos Programas Interamericanos de Quito e Ixtapa, foram então delineados os quatro novos programas de ação prioritários da CICAD – redução da demanda e da oferta, desenvolvimento jurídico, fortalecimento das Comissões Nacionais e criação de um Sistema Interamericano sobre Drogas – e ampliada sua esfera de ação.

Um último desdobramento adicional da Cúpula de Miami na esfera do combate às drogas foi a criação do Grupo de Implementação de Cúpulas (GRIC), que passou a reunir-se regularmente, durante alguns anos, para monitorar o cumprimento dos mandatos nas diversas esferas. No âmbito desse processo, coube aos EUA a coordenação da iniciativa antidrogas.⁴⁷¹

Cabe mencionar, a propósito, haver, na época, um entendimento informal de que, refletindo o papel preponderante que vinha desempenhando naquele momento, o Brasil assumiria a presidência seguinte da Comissão. Não encontrando o CONFEN, contudo, apoio interno para assumir tal responsabilidade – a qual acarretaria para o Brasil o encargo financeiro de sediar uma plenária da Comissão –, a iniciativa não prosperou. Tampouco a postura brasileira de liderança se manteve após as negociações em Miami, em vista de dificuldades institucionais internas descritas mais adiante e de novas mudanças institucionais que se avizinhavam.

6.3.2. Novas atribuições

Ixtapa e, sobretudo, a Primeira Cúpula das Américas representaram marcos na evolução da CICAD. Como desdobramento daqueles encontros, a Comissão ampliou seu mandato original para ocupar-se também de drogas sintéticas e produtos farmacêuticos, crimes

471 Os coordenadores temáticos foram Venezuela (corrupção), Argentina (fortalecimento da justiça e terrorismo), EUA (drogas) e Chile (telecomunicações e transportes).

conexos (crime organizado, tráfico de armas de fogo, violência juvenil, gangues relacionadas às drogas), novos aspectos de interdição (cooperação marítima, segurança portuária, polícia comunitária), temas jurídicos e econômicos (fomento das pequenas e micro empresas e desenvolvimento alternativo sustentável). Tal expansão refletiu a crescente conscientização, nos Estados-membros, da estreita conexão entre os problemas de abuso e tráfico de drogas e uma série de questões socioeconômicas e delitivas graves que começavam a vir a tona, concordando-se que não deviam ser tratadas de forma isolada.

Ao longo de quatro reuniões, realizadas em 2009/2010 sob coordenação do Brasil,⁴⁷² Grupo de Alto Nível cumpriu o mandato de atualizar a Estratégia Hemisférica Sobre Drogas (e não mais “Antidrogas”), a título de resposta às evoluções verificadas na matéria. Embora sem trazer mudanças de monta, introduziu alguns conceitos avançados de grande interesse para os países latino-americanos. Deu maior ênfase à necessidade de respeito aos direitos humanos na aplicação das políticas sobre drogas. Reconheceu serem a pobreza e a marginalização elementos de vulnerabilidade conducentes ao uso e o tráfico de drogas, sendo necessário, portanto, o desenvolvimento de políticas de inclusão social. Incluiu a questão de gênero e encorajou a participação da comunidade científica, da classe política e da sociedade na formulação de políticas. Reconheceu a dependência de drogas como uma doença crônica e recorrente com determinantes biológicos, psicológicos e sociais, a ser tratada como questão de saúde pública. Uma vez aprovada,⁴⁷³ deu-se início às discussões para a elaboração do Plano de Ação respectivo, já então sob a coordenação do México.

Uma avaliação dos esforços e realizações da CICAD não seria completa sem uma menção, ainda que resumida, às principais áreas de ação nas quais o foro se engajou, conforme segue.

472 Conduziu os trabalhos a então Secretária-Adjunta da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), Dra. Paulina Duarte.

473 O documento foi aprovado em sua instância máxima, o Conselho Permanente da OEA, em maio de 2010.

6.3.2.1. Redução da oferta

As atividades da CICAD na área de redução da oferta se subdividiram em campos bastante especializados, sendo criada em 1996 a Unidade de Redução e Controle da Oferta, chefiada por nacional canadense.

O controle de precursores químicos sempre esteve entre as prioridades da Comissão, com o objetivo de privar a indústria da cocaína das substâncias químicas essenciais para o refino. Entre os vários esforços nesse campo, cabe mencionar o estabelecimento, em 1997, de rede para o intercâmbio rápido e confiável de informações entre os órgãos nacionais de controle (Rede Interamericana de Telecomunicações sobre Precursores Químicos). Em 1989, foi criado Grupo de Peritos sobre Substâncias Químicas, com o mandato de preencher as lacunas nos controles nacionais. Com o intuito de conferir maior atenção aos produtos farmacêuticos com efeitos sobre o sistema nervoso central, que também começavam a ser amplamente desviados para canais ilícitos e utilizados como droga primária ou substituta,⁴⁷⁴ criou-se em 2002 um grupo de peritos sobre a matéria, com a atribuição de elaborar guias e compilar melhores práticas de controle. Em 2003 e 2004, o Brasil presidiu ambos os grupos.⁴⁷⁵ A experiência – a primeira do Brasil na condução de um grupo da CICAD – estimulou, indiretamente, uma maior capacitação dos funcionários brasileiros da área de químicos e fomentou contatos e intercâmbio de experiências com as contrapartes no hemisfério.⁴⁷⁶ O Brasil encontrava-se relativamente avançado nessa esfera, sendo controlada uma lista ainda mais extensa de produtos químicos do que aquelas estipuladas nos instrumentos internacionais sobre a matéria. A cooperação estimulada pela CICAD

474 Tratam-se de analgésicos potentes, calmantes, antidepressivos e outros medicamentos capazes de afetar o sistema nervoso central. O desvio efetua-se mediante roubo, falsificação de receitas, adulterações e outros meios.

475 A condução dos trabalhos, realizados em Brasília, ficou a cargo da Divisão de Produtos Químicos (Departamento de Combate ao Crime Organizado) do Departamento de Polícia Federal – DPF e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), do Ministério da Saúde, com o apoio da Secretaria de Estado.

476 Entrevista com o Coordenador-Geral de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal, Delegado Ronaldo Urbano, 18.01.2005.

mostrou-se bastante útil para o Brasil e para a região, contribuindo para um maior cumprimento das notificações prévias⁴⁷⁷ e intercâmbio de informações. Paralelamente, a CICAD seguiu fornecendo treinamento e assistência técnica aos Estados-membros para fortalecer sua capacidade de controle efetivo dos produtos farmacêuticos passíveis de desvios e abuso.

Uma nova área de atuação da Comissão foi o combate do narcotráfico por via marítima. O tema foi incorporado como resposta à crescente utilização daquelas rotas para o transporte de drogas ilícitas; ressalte-se que, até os anos oitenta, era utilizada prioritariamente a via aérea, em voos de carga ou de passageiros. O aumento da fiscalização nos aeroportos veio alterar esse quadro. Em 2003, foi criado grupo de trabalho sobre o tema, financiado por contribuições do Canadá e EUA, com a atribuição de auxiliar os Estados-membros a aperfeiçoarem o controle dos portos e identificação de meios para detectar cargas ou navios suspeitos. Em 2005-2006, Brasil e México assumiram a copresidência.⁴⁷⁸ O tema era então relativamente novo para os órgãos brasileiros competentes e vinha assumindo prioridade em face da maior conscientização geral da vulnerabilidade dos portos brasileiros.

A experiência na copresidência do grupo teve, entre outras, a utilidade de estimular uma melhor coordenação interna entre os órgãos brasileiros competentes⁴⁷⁹. Contribuiu também para ampliar o enfoque dos trabalhos, os quais apontavam para as especificidades do narcotráfico na região do Caribe, caracterizado pelo amplo uso de lanchas rápidas, rotas mais curtas e demarcação do mar em uma multiplicidade de jurisdições nacionais. Enquanto as rotas marítimas hemisféricas para os EUA são sobretudo as do Caribe e do Golfo do México, a costa

477 Notificações prévias são comunicações feitas entre as autoridades nacionais fiscalizadoras para informar sobre cada operação de exportação de substâncias controladas. Seu objetivo é reduzir a possibilidade de desvio dos carregamentos para o comércio ilícito.

478 A condução dos trabalhos ficou a cargo do Departamento de Combate ao Crime Organizado do Departamento de Polícia Federal – DPF, com apoio do Itamaraty.

479 Polícia Federal, Receita Federal, Marinha e COMPORTOS – órgão colegiado composto por diversos ministérios e agências, cuja Secretaria-Executiva está a cargo da SENASP.

brasileira presta-se ao tráfico em direção à Europa Ocidental via África. Ao engajar-se no grupo, o Brasil logrou incluir, de imediato, temas de interesse como controles portuários e inspeção de contêineres, por exemplo, que se adéquam à modalidade do narcotráfico atlântico, feito em grandes navios cargueiros, em rotas mais longas.

Cabe mencionar ainda a realização sistemática, no âmbito da CICAD, de atividades de capacitação para a aplicação da lei para todos os Estados-membros, frequentemente financiadas pelo Canadá e EUA. Passaram a multiplicar-se as iniciativas na área de inteligência, polícia comunitária e identificação de carregamentos de drogas.

As atividades da Unidade de Redução da Oferta não são importantes apenas para EUA e Canadá, principais contribuintes voluntários; também para o Brasil esta é uma área de especial importância. Em vista da necessidade de controle de fronteiras terrestres e marítimas, interessa ao Brasil que também os países vizinhos se empenhem nesses esforços, para o que a CICAD tem muito a contribuir, fomentando capacitação policial e aperfeiçoamento dos controles de precursores químicos, entre outras medidas. Cumpre reconhecer, no entanto, que os bem-sucedidos esforços para dificultar o desvio de precursores contribuíram para o surgimento em meados dos anos oitenta, nos mercados da região, de um sucedâneo da cocaína que exige um mínimo de refino – o *crack*, cuja popularização foi objeto de capítulo anterior. Ou seja, também entre os esforços multilaterais, alguns geraram efeitos colaterais adversos e inesperados.

6.3.2.2 Redução da demanda

A criação em 1987 da Unidade de Redução da Demanda e, em 1997, de grupo de peritos na matéria com mandato abrangente⁴⁸⁰,

⁴⁸⁰ Coletar conhecimentos técnicos, facilitar a cooperação hemisférica e propor linhas de ação para a elaboração de diagnósticos sobre o consumo de drogas, estudos e pesquisas biomédicas, clínicas, psicossociais, epidemiológicas, etnográficas e antropológicas.

materializou uma evolução conceitual em direção ao chamado “tratamento equilibrado e multidisciplinar” do problema das drogas. Era a aceitação do pleito dos países produtores, embora com novo viés. Com a expansão do consumo naqueles países, eles próprios se tornavam clientes dos programas de redução da demanda. Uma breve relação do perfil dos projetos nessa área dá uma noção de como e para quais países se dirigiram aqueles esforços.

Na área de capacitação, incorporaram-se os temas de prevenção, dependência, tratamento e reintegração social aos currículos de cursos de enfermagem em quinze universidades latino-americanas, incluindo duas brasileiras.⁴⁸¹ Em 1997, a CICAD organizou em Campinas, em parceria com a Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas, curso de treinamento para educadores de rua. Iniciou em 2000 um programa de mestrado *on-line* sobre a dependência.⁴⁸² Organizou oficinas de treinamento em prevenção em 17 países.⁴⁸³ Distribuiu bolsas de estudos em cursos de redução da demanda em universidades na Espanha, Peru e Israel. Em 2003, iniciou a implementação de projeto de Escolas de Saúde Pública em treze países, incluindo o Brasil.⁴⁸⁴ No ano seguinte, iniciou um projeto similar, para Escolas de Educação⁴⁸⁵, bem como Programa Regional *on-line* de Especialização em Pesquisas com instituições brasileiras.⁴⁸⁶

481 Em 1997, com apoio dos governos do Japão e, posteriormente, dos EUA e Canadá, a Comissão deu início a um projeto experimental com escolas de enfermagem, dedicado à prevenção do uso e abuso de drogas, integração social e promoção da saúde. A ideia por trás do projeto é de que os enfermeiros são agentes-chave na área da saúde, sendo os profissionais que têm contato mais direto com as comunidades. Pelo Brasil, participaram do programa, até o momento, as Universidades do Estado do Rio de Janeiro, Federal de Santa Catarina e de São Paulo.

482 O projeto recebeu o apoio de universidades na Espanha, Peru, Venezuela e Colômbia, beneficiando estudantes de 17 países. Compreende duas áreas de especialização: prevenção e tratamento.

483 CICAD/doc. 1079/00 “Relatório Anual da CICAD à 31ª Assembleia Geral da OEA”, 28.02.01.

484 O programa, financiado por contribuições dos EUA e da Turquia, foi desenvolvido em parceria com a OPAS, as Escolas de Saúde Pública e demais agências governamentais envolvidas nos 14 países participantes. O objetivo é preparar profissionais com conhecimento científico e habilidades técnicas para trabalhar na redução da demanda, formular políticas e desenvolver um modelo de currículo de saúde pública que incorpore a questão das drogas.

485 O projeto (2004-2007) teve como objetivo preparar um grupo de educadores com conhecimento científico e habilidades pedagógicas para ensinar aspectos da promoção da saúde e prevenção de uso e abuso de drogas nos três níveis de educação.

486 No Brasil, o projeto (2004-2005) foi desenvolvido com a Universidade de São Paulo, com apoio técnico da Universidade de Educação a Distância (UNED), com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços de saúde e dos programas de graduação e pós-graduação na área de saúde e preparar profissionais de saúde com conhecimentos científicos e habilidades para estudar e trabalhar na área de redução da demanda.

Na esfera da prevenção do abuso de drogas, focalizaram-se a população em geral e os grupos de risco em particular, sobretudo população carcerária e menores de rua.⁴⁸⁷ Nos anos noventa, a CICAD apoiou na elaboração de uma estratégia regional caribenha para a redução da demanda.⁴⁸⁸ Realizou pesquisa sobre os efeitos do abuso de drogas sobre a mulher e a família, auxiliou na elaboração de planos de ação nacionais para populações femininas de risco, desenvolveu programa para crianças de rua⁴⁸⁹ e de formação profissional e reinserção social para jovens de alto risco.⁴⁹⁰ Em parceria com o Governo da Espanha, auxiliou na criação de uma rede ibero-americana de ONGs engajadas no tema da dependência química e violência, oferecendo treinamento e assistência técnica a seus integrantes.⁴⁹¹ No Caribe e América Central, implementou projeto para combater gangues, violência e drogas. Apoiou programas-piloto em escolas e comunidades. Reconhecendo o interesse na busca de alternativas penais para os infratores da lei de drogas, passou a fornecer apoio técnico na planificação de medidas de tratamento em substituição ao encarceramento. Contribuiu para a elaboração de diretrizes e normas mínimas para o tratamento da dependência e a criação de um sistema integral.⁴⁹² Em parceria com o Centro Europeu para o Monitoramento de Drogas e Dependência Química, elaborou um programa de avaliação da demanda e do potencial para serviços de tratamento a dependentes nos países membros. Nos

487 Foram desenvolvidos planos de capacitação em metodologias de pesquisa, prevenção do abuso de drogas, mobilização da comunidade e avaliação de projetos.

488 O projeto incluiu seminários-piloto de capacitação sobre o uso indevido de drogas e tratamento, concentrando-se no abuso de drogas e álcool por homens e sua relação com a violência contra as mulheres. Realizaram-se reuniões, pesquisas e foros nacionais de sensibilização. Publicou-se material educativo, manuais de capacitação e um guia de instituições dedicadas aos problemas do uso indevido de drogas.

489 Com apoio dos EUA, entre 1995 e 2000, mais de 600 profissionais na região andina e 200 na América Central receberam treinamento em tratamento do abuso de drogas e reabilitação.

490 De 1996 a 2005, mais de 500 jovens urbanos no Equador e na Bolívia beneficiaram-se do projeto. Estabeleceram-se programas de microempresas e de capacitação no trabalho com o objetivo de proporcionar informação sobre oportunidades de trabalho.

491 Pelo Brasil, participou a ONG "Desafio Jovem".

492 O projeto foi iniciado em 1997 com recursos dos EUA. Um dos objetivos de longo prazo é o desenvolvimento de sistemas de acreditação para os provedores de serviços de tratamento.

anos 2000, começou a elaborar parâmetros para a criação de sistemas nacionais de atenção a dependentes.

Em anos recentes, esta área começou a ganhar visibilidade e espaço nas pautas das reuniões plenárias da CICAD, multiplicando-se as apresentações nacionais sobre os esforços e avanços registrados. Cumpre recordar que, a exemplo do que ocorreu por ocasião da negociação da Estratégia Hemisférica Antidrogas, os EUA foram tradicionalmente criticados por seus parceiros hemisféricos por conferir excessiva prioridade à interdição. A nova tendência pareceu refletir uma preocupação da Secretaria-Executiva em evitar a repetição daquelas críticas.

O Brasil tem estado entre os países mais envolvidos nos programas de redução da demanda da CICAD, recebendo no início dos anos 2000 assistência financeira e técnica para projetos em municípios fronteiriços com Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia,⁴⁹³ estudo epidemiológico sobre crianças de rua e mapeamento das instituições brasileiras voltadas para pesquisa, tratamento, reabilitação e reinserção social de usuários de drogas.⁴⁹⁴ Cumpre mencionar, contudo, que o seguimento e avaliação dos projetos menos recentes não têm sido tão sistemáticos quanto se desejaria. A tendência da CICAD, ademais, em estabelecer contatos diretos com universidades e centros de pesquisa brasileiros dificulta o acompanhamento e avaliação da eficácia geral de uma série de projetos pulverizados. Cabe mencionar que grande parte dos recursos destinados ao Brasil são concentrados nessa área.

Desdobramento importante foi a assinatura, em 2005, de acordo entre o Brasil e a OEA para a implementação de projetos de cooperação horizontal, voltado para a introdução do tema das drogas nos currículos universitários,⁴⁹⁵ implementação de programas de capacitação

493 Os municípios foram: Uruguaiana/Paso de los Libres (Argentina), Santana do Livramento/Rivera (Uruguai), Ponta-Porã/Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Corumbá/Puerto Suárez (Bolívia).

494 A participação brasileira, por intermédio da SENAD, concentrou-se tradicionalmente em projetos bilaterais com a CICAD.

495 Com o apoio do Ministério da Educação do Brasil, beneficiou, em um primeiro momento, universidades das regiões norte, nordeste e centro-oeste brasileiros e, em seguida, de outros países das Américas.

on-line para profissionais especializados e um estudo-piloto sobre drogas, mulheres e violência⁴⁹⁶ envolvendo 23 universidades de 11 países do hemisfério ocidental. Dentro do espírito da CICAD de compartilhamento de custos, o Governo brasileiro comprometeu-se a arcar com parte do ônus dos projetos.

6.3.2.3. Observatório Interamericano sobre Drogas

O Observatório foi criado em 2000⁴⁹⁷ com o propósito de coletar e analisar informações sobre oferta e controle de drogas ilícitas e temas jurídicos. O objetivo é o de auxiliar na construção de uma rede de informações objetivas, confiáveis, atualizadas e comparativas sobre drogas nas Américas, dar alerta antecipado sobre o surgimento de novas substâncias, métodos de produção, formas de consumo e padrões de tráfico e desenvolver método estimativo dos custos sociais e econômicos do uso de drogas.⁴⁹⁸ Para padronizar as informações nos países membros e, desse modo, permitir a compilação de dados e estudos nacionais, criou-se o Sistema de Informação para a Redução do Consumo e da Oferta, o Sistema de Dados Uniformes sobre Consumo (SIDUC) e o Sistema Estatístico Uniforme sobre a Esfera do Controle da Oferta (CICDAT).

A CICAD contribuiu, igualmente, para a criação de sistemas de informação e observatórios nacionais em 21 países para a compilação, análise e difusão padronizada de dados. No caso brasileiro, não foi solicitado apoio da CICAD para a criação do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID) nos anos 2000,

496 O projeto de pesquisa “Drogas, Mulher e Violência nas Américas” foi coordenado pelas Universidades de Miami, Maryland e Michigan e apoiado pela Secretaria Nacional Antidrogas e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Brasil.

497 Duas unidades anteriormente autônomas da Secretaria Executiva, o Banco Interamericano de Dados e o Sistema Interamericano de Informação sobre Drogas, foram reorganizados e incorporados ao Observatório. CICAD/doc. 1079/00, Op. cit.

498 CICAD/doc. 1079/00 “Relatório Anual da CICAD à 31ª Assembleia Geral da OEA”, 28.02.01.

escritório central responsável pela organização e compilação de estatísticas e informações. O que vem ocorrendo é justamente o oposto, havendo expectativa da Comissão de que o Brasil venha a apoiar a criação de observatórios em países vizinhos, em esquemas de cooperação horizontal.

6.3.2.4. Delitos conexos

Ao longo dos anos, a CICAD começou gradualmente a atuar em cada um dos delitos conexos ao narcotráfico. O combate à lavagem de dinheiro foi um dos primeiros, com a criação, já em 1988, de grupo de peritos. Desenvolveu programas de capacitação para juízes e aplicadores da lei, elaborou regulamento-modelo para auxiliar os Estados no estabelecimento ou modificação de normas jurídicas na matéria e de guia de procedimentos para solicitação de assistência internacional, capacitou funcionários de bancos e de instituições de supervisão financeira e forneceu assistência técnica ao setor financeiro no tocante a tipologias.⁴⁹⁹

Em 1999, foi criada a Unidade contra a Lavagem de dinheiro da CICAD, com a atribuição de coordenar programas de assistência técnica e capacitação aos Estados-membros nas áreas financeira, jurídica, normativa e de aplicação da lei.⁵⁰⁰ O grupo de peritos contribuiu com os esforços, capitaneados pelo Brasil e Argentina, para o estabelecimento em 1989, na América do Sul, de um grupo com as características do Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI/OCDE⁵⁰¹ e, a seguir, iniciou um programa voltado para a criação e fortalecimento das Unidades de Inteligência Financeira sul-americanas.

Na esfera legislativa e institucional, o Brasil é hoje considerado um dos países mais capacitados da região para o combate à lavagem de

499 Tipologias são, no caso, métodos de lavagem de dinheiro.

500 Os governos do Canadá, EUA, Espanha e França vêm sendo os principais patrocinadores das atividades da Unidade, juntamente com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

501 O Grupo de Ação Financeira da América do Sul – GAFISUL.

dinheiro, já contando com leis de última geração e órgãos específicos para a matéria.⁵⁰² A Estratégia Nacional brasileira de Combate à Lavagem de Dinheiro foi posteriormente adaptada de modo a coadunar-se com os compromissos cada vez maiores assumidos no âmbito dos foros internacionais competentes. Além de fundador do GAFISUL, o país é membro do GAFI, grupo fechado da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. No âmbito hemisférico, o Brasil é hoje prestador de cooperação, oferecendo auxílio a países vizinhos mediante treinamento, intercâmbio de informações e de tipologias.

A CICAD vem atuando de forma eficiente nesta esfera, ao prestar cooperação técnica aos países hemisféricos. Preocupa-se em não duplicar os esforços em andamento em outros foros, deles participando regularmente na qualidade de órgão observador. Não parecem escassear recursos para essa atividade, sendo generosos os aportes financeiros externos. Contribui para isso o fato de os EUA terem logrado imprimir na agenda do grupo suas preocupações com terrorismo, magnificadas após os acontecimentos do 11 de setembro. A aquiescência dos demais países deve-se ao fato de não se haver identificado incompatibilidade, na prática, entre os dois focos de atenção – a lavagem de dinheiro relacionada ao narcotráfico e ao financiamento do terrorismo –, uma vez que as ferramentas empregadas para seu controle não diferem substancialmente. Em 2003, incluiu-se no Regulamento Modelo a tipificação do delito do financiamento do terrorismo e bloqueio de seus fundos, bem como novas diretrizes para o controle das instituições financeiras e designação de pessoas pertencentes ou relacionadas a organizações terroristas.

Na área de controle da fabricação e tráfico ilícito de armas de fogo, os esforços da CICAD iniciaram-se logo após a assinatura da Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas

502 O Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF/MF – e o Departamento de Recuperação de Ativos – DRCI/MJ, além do Departamento de Polícia Federal (DPF/MJ).

de Fogo (CIFTA), em 1997⁵⁰³. Em junho do ano seguinte, foi criado grupo de peritos para elaborar o “Regulamento-Modelo para o Controle do Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Partes e Componentes e Munições”.⁵⁰⁴ No ano 2000, com o patrocínio da ONU e do Governo do Canadá, foi criado o Sistema informatizado *on-line* de Armas Pequenas e Armamentos Leves (SALSA), que abriga mais de dez bancos de dados e contém, entre outras, informações sobre legislações nacionais e comércio.⁵⁰⁵

Talvez pela ausência de uma unidade específica para tratar do tema no âmbito da Secretaria-Executiva da CICAD,⁵⁰⁶ e pelo empenho apenas parcial de países como EUA e Canadá, grandes fabricantes de armas leves e que ainda não ratificaram a Convenção CIFTA, a cooperação hemisférica nesse setor não vem avançando de modo tão regular quanto em outros. Uma importante evolução, por iniciativa da Colômbia, foi a organização em 2004 da Primeira Conferência de Seguimento da Convenção. Aprovou-se, na ocasião, a Declaração de Bogotá, um ambicioso programa de trabalho iniciado com a elaboração, por grupo de peritos em fevereiro de 2006, sob a presidência do Brasil, de um Regulamento-Modelo para a Marcação de Armas, Munições, Explosivos e Materiais Correlatos.

Os referidos avanços normativos da CICAD não tiveram um efeito tão direto para o Brasil, já que a legislação nacional na esfera do controle da fabricação, comércio e marcação de armas é relativamente completa, indo além do estipulado nos instrumentos internacionais e no regulamento-modelo da CICAD. Apesar disso, a cooperação hemisférica para o combate ao contrabando transfronteiriço de armas é de

503 Negociada a partir de proposta mexicana.

504 Posteriormente atualizado em 2003 para incluir diretrizes para as atividades dos intermediários de vendas, marcação de armas, manejo e destruição de estoques excedentes, documentos de verificação de entrega, certificados de usuário final e controle da intermediação.

505 Regulamentos e procedimentos para indústrias e intermediários, cursos de treinamento sobre o controle do tráfico ilícito, procedimentos para importação, exportação, trânsito, estocagem e destruição de armas, bem como pontos de contato dos governos. O projeto foi implementado em caráter piloto em alguns países do Caribe.

506 O tema de armas é tratado pelo Departamento de Assuntos Jurídicos.

grande importância para o país, pois contribui para que os vizinhos fortaleçam seus controles na matéria e se reduza, eventualmente, a incidência de contrabando na fronteira.

Em 2003, com financiamento do Canadá, iniciou-se um projeto na área de combate ao crime organizado transnacional conexo ao narcotráfico, incluindo cursos de capacitação policial.⁵⁰⁷ Paralelamente a essas iniciativas, organizaram-se reuniões *ad hoc* de peritos em 2003 e 2004, patrocinadas pelo México, de caráter sobretudo acadêmico. Concluindo-se por fim que o combate ao crime organizado transcende em muito o mandato da CICAD, o tema foi transferido, ao longo de 2005, para outras unidades da OEA.

Tem-se registrado, nesse sentido, uma atitude bastante alerta das delegações norte-americanas, no intuito de impedir que a CICAD amplie excessivamente suas funções e extrapole sua competência original. A tendência atual tem sido a de congelar quaisquer acréscimos de monta no já extenso mandato da Comissão, dirigindo os esforços para o aperfeiçoamento das funções em curso.

6.3.2.5 Desenvolvimento alternativo

Os esforços na esfera do desenvolvimento alternativo sempre visaram sobretudo os países andinos e, em menor medida, os caribenhos, inserindo-se na filosofia da CICAD de visão integral do problema das drogas. Um dos principais êxitos da Comissão nesse campo foi a criação de uma ferramenta de cartografia por satélite,⁵⁰⁸ permitindo aos governos monitorarem as áreas dedicadas a cultivos ilícitos e planejarem seus esforços de interdição e desenvolvimento alternativo. Outra iniciativa foi de pesquisa agrícola para o controle biológico do

507 Incluindo operações de infiltração, proteção de testemunhas, identificação, detecção e desmantelamento de organizações criminosas, técnicas de quantificação e análise das ameaças e mecanismos de cooperação transfronteiriça.

508 Mecanismo de Avaliação e Administração Generalizada do Uso da Terra – GLEAM.

arbusto de coca na Colômbia. No Peru, proporcionou-se assistência técnica, treinamento e assessoria a sindicatos e associações locais de fazendeiros, em troca do compromisso de não voltarem a cultivar coca ilicitamente.⁵⁰⁹ A partir da avaliação da situação naqueles dois países, a CICAD iniciou a implementação de um novo modelo de desenvolvimento alternativo para os Andes e o Caribe, com vistas a reconduzir os camponeses aos cultivos lícitos, por meio de métodos modernos de titularidade da terra, estabelecimento de organizações camponesas e introdução de cultivos orgânicos de alto rendimento e resistência.

Em 1997, reuniu-se pela primeira vez grupo de trabalho sobre a matéria,⁵¹⁰ presidido pela Colômbia e copresidido pela Bolívia, com a atribuição de elaborar um plano de trabalho hemisférico. Atraiu, contudo, participantes de poucos países. Ficou claro que o tema do desenvolvimento alternativo não desperta grande interesse nos países hemisféricos não produtores, ao contrário das questões afetas à redução da demanda e da oferta, de alcance mais generalizado. Em 1999, o BID começou a apoiar a CICAD em programas e atividades de desenvolvimento alternativo, assessorando os países em suas negociações com a comunidade financeira internacional, com vistas a concretizar operações de redução da dívida em troca de iniciativas de desenvolvimento alternativo. Têm-se registrado ainda experiências pontuais com cultivos de cacau e outras *commodities*.

Não obstante os esforços dos países andinos para ampliar o tratamento do tema, de modo a envolver questões de maior ressonância como o desenvolvimento social sustentável, a proteção do meio ambiente e a geração de empregos produtivos, o tema não foi objeto, até o presente, de uma mobilização substantiva dos países da região. A verdade é que, para que o desenvolvimento alternativo forneça alternativas viáveis e atraentes para os camponeses, precisa vir acoplada a

509 CICAD/doc. 1079/00, Op. cit.

510 Em 1995, a CICAD foi indicada pela Assembleia Geral da OEA como o órgão responsável pelo seguimento dos temas de desenvolvimento alternativo incluídos no Plano de Ação da Cúpula de Miami.

benefícios comerciais significativas – que nenhum outro país além dos EUA (por meio do acordo ATPDEA já mencionado) mostrou-se até o momento disposto a conceder. Ou seja, interesses de ordem comercial seguem desvinculados das preocupações com saúde pública e crime organizado transnacional. Dessa perspectiva, pouco se avançou desde os tempos das guerras do ópio na China.

No caso brasileiro, embora tenha havido algumas iniciativas de substituição de cultivos de *cannabis* no nordeste e de epadu na Amazônia, as áreas de que se tem registro são relativamente reduzidas, não recebendo o tema especial prioridade nas políticas domésticas. Nessa esfera, o Brasil, embora apoiando politicamente os projetos de substituição de cultivos e desenvolvimento alternativo nos países vizinhos, sempre manifestou inquietação com a possibilidade de que venham a ser atrelados a benefícios comerciais tarifários que coloquem produtos brasileiros em posição desvantajosa nos mercados internacionais. Essa posição vem sendo manifestada cada vez que surge o tema na CICAD e em foros afins.

Apesar desses aspectos comerciais, é de interesse direto do Brasil que os países vizinhos venham a dedicar-se a atividades alternativas sustentáveis. Foi assim que, por ocasião de reunião da CICAD em março de 2006,⁵¹¹ a delegação brasileira propôs a ampliação do conceito para “desenvolvimento preventivo e integral”, na tentativa de atrair o interesse dos demais parceiros hemisféricos para essa esfera de atuação. Tal discurso ainda precisa transformar-se em ação concreta.

6.3.2.6 Fortalecimento institucional

Uma das principais atividades da CICAD tem sido o auxílio ao fortalecimento institucional na esfera de drogas nos países membros, apoio técnico e material às Comissões Nacionais de Controle de Drogas para a

511 Nona Reunião do Grupo de Trabalho Intergovernamental do Mecanismo de Avaliação Multilateral.

formulação e atualização dos planos nacionais de combate ao narcotráfico. Refletindo os avanços na matéria, todos os países do grupo já contam hoje, ao menos nominalmente, com uma autoridade central responsável pelo tema das drogas, planos nacionais e legislações atualizadas.

6.4. Da OEA para o Mercosul

Não deixa de ser interessante que, quatro anos após a extinção do ASEP (1994), viesse a ser criado novo foro sub-regional para tratar da problemática das drogas. Foi assim que, em dezembro de 1998, institucionalizou-se a Reunião Especializada de Drogas do Mercosul,⁵¹² originalmente restrita aos quatro sócios fundadores e posteriormente estendida aos associados.⁵¹³ Para evitar os dramas orçamentários do ASEP, optou-se por não criar uma Secretaria e nem estabelecer uma sede, cabendo a cada presidência organizar as reuniões durante seu turno semestral. Espelhando a estrutura da CICAD, foram inicialmente criadas comissões de redução da demanda, redução da oferta, harmonização legislativa e lavagem de dinheiro.⁵¹⁴ A primeira coube ao Brasil, por intermédio da SENAD, e as outras duas, à Argentina, sendo a de lavagem de dinheiro posteriormente extinta. O Brasil tem pautado sua atuação no foro pela constante preocupação em criar sinergias com a CICAD, no intuito de somar, e não duplicar seus esforços. A intenção é de implementar em escala reduzida – no âmbito da filosofia de *building blocks* – aquelas atividades que se prestem a uma evolução por etapas, a exemplo da esfera de harmonização legislativa.

512 O Foro foi criado pela Resolução 76/98 do Grupo Mercado Comum. Sua primeira reunião realizou-se no Uruguai, em abril de 2000.

513 Chile, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela.

514 Inicialmente, coube a cada um dos quatro países do grupo presidir, em caráter permanente, uma subcomissão temática. Na prática, contudo, Paraguai e Uruguai não levaram adiante suas presidências de grupo, restando apenas Brasil e Argentina para conduzirem os trabalhos. A Comissão de lavagem de dinheiro foi eliminada para não se duplicarem os esforços do Gafisul.

Tendo como ponto de referência e de apoio a CICAD, o foro começa a encontrar formas de ir além da troca de informações e experiências e de estabelecimento de canais diretos entre os órgãos congêneres, reportando à Comissão projetos que exijam maiores recursos humanos e financeiros. Desse modo, o grupo tem levado à CICAD, em caráter ainda incipiente, propostas de atividades específicas, tais como a realização de pesquisas sobre as evoluções do tráfico e consumo de *cannabis*,⁵¹⁵ colocando-se por detrás da mesma o endosso de quase um terço dos países membros do órgão hemisférico.

6.5. Da OEA para a ONU

A experiência exitosa dos países latino-americanos na negociação do Programa do Rio não seria esquecida, constituindo, efetivamente, um marco a partir do qual o grupo passaria a coordenar-se em outros foros. Assim ocorreu no âmbito da ONU, que experimentou, nos anos oitenta, nova evolução no tocante ao tratamento do tema das drogas. Três eventos marcaram a ampliação da abordagem do controle das drogas: a Conferência Internacional de 1987 sobre Abuso de Drogas e Tráfico Ilícito, a Convenção de 1988 contra o Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas e a 17ª. Sessão Especial da Assembleia Geral em 1990 sobre o tema.⁵¹⁶

A Conferência de 1987 resultou na adoção do documento “*Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control*”, em que se atribuía igual prioridade às quatro linhas de ação no tratamento da questão das drogas (prevenção e redução da demanda,

515 Cumprindo decisão adotada durante a 9ª. Reunião Especializada de Drogas do Mercosul (RED) em novembro de 2005, a delegação uruguaia propôs, por ocasião ao 38º. Período Ordinário de Sessões da CICAD (Washington, 6 a 9 de dezembro), em nome do Mercosul, que o tráfico de *cannabis* seja considerado problema de gravidade regional, especialmente em virtude do volume de recursos obtidos e dos delitos conexos potencialmente vinculados àquele comércio.

516 CEIN/doc. 9/86, 18.02.86, “*Legal Aspects of the System to Regulate the International Commerce in Narcotic Drugs on a Global Scale*”.

controle da oferta, supressão do tráfico e tratamento e reabilitação). Estipularam-se objetivos e recomendações de ações nacionais, regionais e internacionais de caráter prático. A redução da oferta foi conjugada ao desenvolvimento das áreas dedicadas aos cultivos ilícitos, em um contexto de programas de desenvolvimento rural integrado. Representou um esforço de identificação das complexidades e múltiplas faces do problema do abuso de drogas.

A Convenção de 1988⁵¹⁷ reconheceu o tráfico ilícito como uma “atividade criminosa internacional” e listou ampla gama de medidas práticas a serem adotadas pelas autoridades de aplicação da lei: sanções adequadas para crimes relacionados ao narcotráfico; identificação, bloqueio e confisco de produtos e bens do narcotráfico; tipificação nas legislações nacionais de crimes conexos, especialmente lavagem de dinheiro; assistência mútua legal, incluindo extradição; cooperação entre órgãos de aplicação da lei, inclusive para treinamento; cooperação internacional e assistência para Estados de trânsito; controle de substâncias precursoras, materiais e equipamentos utilizados na produção de drogas.⁵¹⁸ Compõe-se majoritariamente de dispositivos de caráter coercitivo. Estabelece formas de intensificar a assistência legal mútua, introduz a figura jurídica do confisco de bens, sugere a facilitação dos processos de extradição e regulamenta a prática da “entrega vigiada”.⁵¹⁹ Contempla ainda o controle de precursores químicos, a ajuda internacional para a fiscalização nos Estados de trânsito, a repressão ao tráfico ilícito por mar e a erradicação de cultivos. Estabelece a obrigação das partes de impedir os cultivos ilícitos e erradicar plantas contendo substâncias entorpecentes ou psicoativas cultivadas ilicitamente, “como a papoula, o arbusto de coca e a planta da *cannabis*”. Estipulou, em suma, que os signatários

517 A Convenção foi adotada por consenso, por 106 Estados, tendo partido de iniciativa venezuelana. Entrou em vigor em 1990.

518 “*The UN and International Drug Control*”. Information Letter, September 1989. UN Division of Narcotic Drugs.

519 “Entrega vigiada” ou “controlada” consiste em permitir que os carregamentos de drogas sejam entregues sob monitoramento das autoridades e sem conhecimento dos traficantes, com vistas a permitir prisões em flagrante de membros de mais alto escalão das redes criminosas.

fortalecessem todos os aspectos de seu aparato doméstico de controle de drogas. É interessante mencionar que parte dos dispositivos recomendados originava-se de experiências com programas de interdição levados a cabo pelas agências norte-americanas.⁵²⁰

Recolheu pela primeira vez, portanto, o consenso internacional quanto à necessidade de combater o narcotráfico – e não apenas de controlar o comércio lícito de drogas de modo a impedir desvios para o mercado paralelo – e de dar-se maior atenção à prevenção, tratamento e reabilitação de dependentes e aos fatores sociais responsáveis pela demanda de drogas. O resultado foi a reconsideração de prioridades e a adoção, ao menos oficialmente, de um tratamento mais equilibrado da questão. Entrou em vigor em menos de dois anos, vindo a ser mundialmente aceita como a principal referência para a cooperação internacional na matéria – função que desempenha até os dias de hoje.

Cumprе ressaltar que a referência à adoção de medidas para a redução da demanda ilícita foi incluída no projeto de Convenção por iniciativa do México, com o apoio unânime das delegações dos países latino-americanos,⁵²¹ sendo para isso preciso vencer-se a nítida resistência dos parceiros desenvolvidos⁵²². O argumento para tal inclusão – pioneira na época – foi a necessidade de se levarem em consideração as causas dos problemas das drogas e seus incentivos financeiros. Defendeu-se ainda a necessidade de que as medidas para redução e erradicação dos cultivos ilícitos fossem compatíveis com os usos tradicionais, preservação do meio ambiente e respeito aos direitos humanos, levando em conta o quadro econômico e social e a necessidade de desenvolvimento das áreas afetadas. Pela primeira vez em um foro mundial sobre drogas, houve firme coesão dos países latino-americanos em torno de um interesse comum.

520 Donnelly, Jack, "The United Nations and the Global Drug Regime", in SMITH, Peter, Op. cit., p. 291.

521 Desde a IX Sessão Especial da CND (fevereiro de 1986), o grupo latino-americano vinha tentando, sem êxito, incluir no projeto de convenção referência à demanda ilícita por drogas e à necessidade de reduzi-la.

522 EUA, Canadá, Reino Unido, França, RFA, Austrália, Suécia. A participação dos demais grupos regionais (africanos, asiáticos e socialistas) foi apenas episódica e marginal.

O terceiro marco na década originou-se de iniciativa latino-americana, com forte empenho brasileiro. Como alternativa ao projeto de resolução britânico que recomendava que o Conselho de Segurança passasse a ocupar-se da questão das drogas, o Presidente colombiano Virgilio Barco propôs, em seu pronunciamento à AGNU em setembro de 1989, a convocação de uma sessão especial da Assembleia Geral da ONU para tratar de todos os aspectos da problemática das drogas. A proposta colombiana foi apoiada por uma série de países, incluindo Brasil, México, Peru, Bolívia e Jamaica. A preocupação latino-americana era facilmente compreensível, sobretudo naquele ano da invasão do Panamá por tropas norte-americanas para derrubar um governo envolvido com o narcotráfico. Para o Brasil e demais países da região, não se poderiam abrir as portas para um eventual tratamento militar – ainda que sob a égide da ONU – de um tema de tamanha sensibilidade.

O evento, que veio a realizar-se em Nova Iorque em 1990, resultou em uma Declaração Política e um Programa de Ação Global chamando a atenção para a necessidade de adoção de estratégias abrangentes e multidisciplinares para eliminação da demanda, cultivo e tráfico ilícito de drogas e lavagem de dinheiro, promoção do tratamento, reabilitação e reintegração social dos dependentes. Após debates, foi rejeitada proposta norte-americana de criação de uma Força Internacional de caráter policial para atuar em qualquer região suspeita de produção e tráfico de drogas. Alguns países apoiaram de início a ideia mas reviram sua posição posteriormente, percebendo que uma eventual força internacional suprafronteiras estaria subordinada ao Conselho de Segurança da ONU, em especial os membros permanentes, e não à Assembleia Geral. O Programa de Ação adotado, por sua vez, não teria efeitos práticos suficientemente perceptíveis sobre o tráfico ou o consumo de drogas no mundo, a exemplo da iniciativa de estipular-se o período de 1991-2000 como a “Década da ONU contra o Abuso de Drogas”.⁵²³

523 Registraram-se ainda modificações institucionais no âmbito da ONU que, em 1990, absorveu o secretariado – até então semi-independente – da JIFE.

Dez anos mais tarde, o tema das drogas voltou a ser tratado nas mais altas esferas naquele foro. Por iniciativa norte-americana, foi convocada, em junho de 1998, a 20^a. Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre o Problema Mundial das Drogas,⁵²⁴ a qual adotou um programa para induzir as comunidades rurais em oito dos principais países produtores – Afeganistão, Mianmar, Laos, Colômbia, Índia, México, Paquistão e Vietnã – a substituírem os cultivos ilícitos por cultivos alternativos. Pretendia-se, em dez anos, reduzir substancialmente toda a produção mundial de heroína, cocaína e *cannabis*. Embora seus objetivos não tenham sido alcançados, o Programa ao menos deixou como legado o abandono da classificação até então utilizada pela ONU, que dividia os países em três grandes categorias – produtores, consumidores e de trânsito –, em benefício do princípio da “responsabilidade compartilhada” de todos. Tratou-se, aqui, de uma evolução conceitual de grande relevância, pondo-se fim à categorização que, durante anos, estimulava recriminações mútuas entre a comunidade internacional.

A Estratégia Hemisférica Antidrogas, aprovada no continente americano dois anos antes, contribuiu para que se chegasse com relativa facilidade a um consenso no tocante à Declaração Política da ONU de 1998 e seus seis planos de ação,⁵²⁵ os quais refletiram, em muitos aspectos, o documento hemisférico. A OEA assumira, portanto, a dianteira com relação à ONU. Estabeleceram-se metas – raro precedente – para 2003 e 2008, em todas as áreas afins, com a recomendação de que os países adotassem legislação em esferas específicas e buscassem resultados tangíveis. Entre os compromissos adotados, figuraram o de cada país adotar uma política nacional sobre drogas e criar um órgão governamental de alto nível, responsável pela coordenação daquela política. Tal recomendação foi imediatamente colocada em prática no

524 Tratava-se da segunda sessão realizada sobre o tema, tendo a primeira se realizado em fevereiro de 1990.

525 Os seis planos de ação versaram sobre redução da demanda (uma espécie de guia de princípios, que pouco ou nada acrescentava aos textos da CICAD), precursores (elenco de medidas para implantar ou aperfeiçoar seu controle e a cooperação internacional na matéria), anfetaminas (plano de ação para controlar sua fabricação ilícita, tráfico e uso indevido), cooperação judicial (metas a serem cumpridas), lavagem de dinheiro (correspondentes a medidas previstas na Convenção da ONU de 1988), erradicação de cultivos ilícitos e desenvolvimento alternativo.

Brasil com a já mencionada criação da SENAD/CONAD e o aperfeiçoamento da política brasileira sobre o tema.

6.6. Um breve balanço

Bem mais do que no caso do ASEP, a experiência com a negociação do Programa do Rio em 1986 constituiu um rito de passagem para o Brasil e seus parceiros latino-americanos. Aquela foi a primeira instância negociadora na qual os países da sub-região lograram efetivamente introduzir, de forma coordenada, questões de seu interesse, incluindo ações concretas para a redução da demanda, esfera ainda inovadora na época. Tornou-se finalmente possível iniciar um esforço de coordenação latino-americano em foros internacionais temáticos. Assim ocorreu igualmente em 1988, utilizando-se a experiência com o Programa do Rio para negociar a inclusão, na Convenção da ONU, de referências à importância da redução da demanda e ao conceito de responsabilidade compartilhada.

A negociação da “Estratégia Hemisférica” de 1996, por sua vez, foi mais um passo no processo de aprendizado da importância da coordenação regional. Constituiu uma vitória modesta, é verdade – na prática, não se alterava a ascendência norte-americana sobre a condução da CICAD –, mas relevante. Mostrou aos países latino-americanos e caribenhos que, devidamente mobilizados, podiam influir substancialmente na política antidrogas regional. Para o Brasil, a experiência foi especialmente importante, tendo grande parte de suas preocupações sido contempladas no documento final.

O foro permitiu ainda aos países latino-americanos defender o respeito ao princípio da soberania, defesa que se materializou em uma variedade de situações, tais como a insistência em que qualquer cooperação fornecida pelo organismo fosse prestada com base em solicitações dos países e de modo algum imposta. Para muitos países,

tal defesa mostrou-se mais factível no âmbito multilateral do que no relacionamento bilateral com os EUA.

De outra parte, o breve panorama das múltiplas atividades implementadas ao longo de quase vinte e cinco anos demonstra o caráter abrangente dos esforços da CICAD. Não há como deixar de perceber uma certa priorização dos países caribenhos, andinos e, em menor medida, centro-americanos, no âmbito geral dos projetos patrocinados. Esse favorecimento se explica, provavelmente, pelo interesse específico dos dois principais contribuintes hemisféricos – EUA e Canadá – em cooperar com os países que constituem elos mais importantes da cadeia do tráfico dirigido aos seus territórios e pela maior mobilização dos mesmos no tocante à submissão de projetos. Ainda assim, o saldo parece ser positivo para todos, com dezenas de projetos já concluídos em toda a região. No tocante aos diversos aspectos da problemática das drogas tratados pela CICAD, existe hoje certo equilíbrio orçamentário entre as atividades de redução da demanda e da oferta, ainda que alguns países doadores tendam a favorecer projetos desta segunda área.

Percebe-se uma diferença clara entre os papéis desempenhados pelos países hemisféricos no tocante às atividades da CICAD. Os EUA são tradicionalmente doadores e proponentes de linhas de ação e projetos que lhes parecem prioritários para a redução – direta ou indireta – do tráfico em direção ao seu território, pondo ênfase em atividades como capacitação policial, combate à lavagem de dinheiro e ao desvio de precursores químicos. O Canadá procura utilizar o foro para afirmar certa liderança hemisférica. O México, um dos países com postura mais politizada no foro, participa com protagonismo em diversas esferas e adota atitude propositiva em ampla gama de temas. Os países caribenhos, conscientes de suas lacunas e necessidades, mostram-se mobilizados para a captação do auxílio vindo do norte e canalizado pela Comissão. Os andinos, na qualidade de principais produtores, são naturalmente contemplados com grande parte dos programas na área

de erradicação de cultivos, inteligência e treinamento policial. Chile e Argentina, esta última mantendo seu papel tradicional desde os tempos de sede do ASEP, dedicam-se com particular interesse à área de redução da demanda. Outros países têm tido participação discreta, demonstrando apenas ocasionalmente interesse em algum tema ou atividade específica.

Até 2003, o Brasil se esquivava até mesmo de assumir a presidência de grupos técnicos de peritos, sendo espasmódica sua atuação propositiva. A atitude reativa na maior parte do tempo refletia o asseio dos órgãos competentes com os desafios domésticos em suas respectivas esferas de competência e a falta de interesse ou de disponibilidade para assumir encargos adicionais. Refletia ainda, em alguns casos, uma questão de ordem mais prosaica, a saber, a insuficiência de quadros com a experiência necessária para participar, de forma plena, das reuniões técnicas, conduzidas normalmente em inglês e espanhol, os dois idiomas de trabalho naqueles foros.

Essa postura começa a mudar aos poucos, à medida que os órgãos brasileiros competentes vão percebendo que, mediante uma participação mais propositiva, terão oportunidades de introduzir na agenda hemisférica temas de interesse brasileiro e sub-regional, além de fomentar o treinamento indireto de seus quadros e projetar no exterior imagem positiva de seus trabalhos. Nesse esforço de engajamento dos demais órgãos brasileiros, o Itamaraty vem assumindo papel ativo, coordenando a preparação brasileira para as plenárias, solicitando a inclusão de apresentações a cargo de órgãos brasileiros e estimulando todos os parceiros nacionais a assumirem maiores encargos e responsabilidades no âmbito da OEA.

Cabe aqui uma palavra sobre a filosofia da CICAD. Desde o princípio, foi adotada uma postura conservadora, alinhada com a política proibicionista de seu membro mais influente. Nunca foram bem aceitas iniciativas liberalizantes, tais como o anúncio feito pela Jamaica e Canadá, em 2001 e 2003, respectivamente, da intenção

de descriminalizar ou legalizar o consumo da *cannabis*. Essa posição se traduz no desencorajamento de debates sobre temas sensíveis em suas reuniões. Ressalte-se ser a postura da CICAD mais conservadora do que a da própria ONU, que é a depositária das convenções-quadro de 1961, 1971 e 1988, explicitamente proibicionistas. Raramente, contudo, se tem registrado qualquer questionamento a tal conservadorismo pelos países membros. Em alguns casos, ocorre mesmo uma espécie de autocensura das delegações, muitas delas conscientes da dependência de seus países com relação à cooperação externa, no intuito de evitar debates sobre temas considerados polêmicos.

Em termos práticos, a CICAD conta com uma ampla gama de metas atingidas. Algumas tiveram resultados relativamente fáceis de avaliar, tais como os regulamentos-modelo, a elaboração de programas curriculares na área de drogas em instituições de ensino superior e a realização de dezenas de cursos de capacitação sobre diversos aspectos da questão. Outras terão impacto mais a longo prazo, tais como o fortalecimento institucional dos países e a elaboração de planos de ação nacionais sobre drogas. Todos esses programas têm em comum, contudo, uma característica: pelo caráter bastante técnico e pulverizado, seus objetivos e eventual impacto são de médio ou longo prazo. Em consequência, sua visibilidade tem sido relativamente pequena, não apenas internacionalmente, como dentro da própria região. Tal não ocorreria com o mecanismo de avaliação objeto do capítulo seguinte.

Capítulo 7

O Mecanismo de Avaliação Multilateral

Todos nós, inclusive o menor e mais fraco dos nossos países, como é o caso do país que tenho a honra de representar, também temos o direito de avaliar, certificar e qualificar... [sendo] parte desta América que Bolívar sonhou única. (Pronunciamento do Chefe da Delegação de Honduras, Sr. Carlos Sosa, à Primeira Reunião Consultiva da CICAD (1997))

Por sua importância política dentro e fora do hemisfério, merece ser tratada à parte aquela que seria, sem dúvida, a iniciativa de maior impacto da CICAD até hoje: a criação e implementação de um mecanismo de avaliação mútua que se tornaria o carro-chefe do órgão e uma das realizações da diplomacia de cúpulas.

A exemplo da criação da CICAD, também o estabelecimento do Mecanismo de Avaliação Multilateral – conhecido como MEM, a sigla consagrada em três dos idiomas oficiais da OEA⁵²⁶ – está estreitamente vinculado aos desdobramentos da guerra às drogas levada a cabo pelos EUA no hemisfério. O MEM foi a versão multilateral do polêmico e criticado processo de certificação norte-americano. A iniciativa multilateral foi, no entanto, bem mais do que uma resposta às debilidades da certificação unilateral: refletiu a evolução e amadurecimento da cooperação hemisférica em geral e do tratamento da questão das drogas em particular.

526 Será utilizada neste trabalho a sigla consagrada em três dos quatro idiomas da CICAD/OEA, ou seja, utilizados por todos os demais 33 países membros e que, por razões práticas, foi incorporada pelos próprios órgãos brasileiros competentes que lidam com o tema. Apenas as traduções oficiais para o português feitas pela CICAD utilizam a sigla correspondente ao vernáculo (“Mecanismo de Avaliação Multilateral” – MAM), mas são raramente disponibilizadas nas reuniões em tempo hábil. Cabe ainda ressaltar que, por razões financeiras, os idiomas de trabalho nas reuniões técnicas do órgão (excluindo-se unicamente os períodos ordinários de sessões) são unicamente inglês e espanhol.

7.1. As críticas ao processo de certificação norte-americano

Se a América Latina deseja que os EUA se abstenham de iniciativas unilaterais em favor de uma relação de parceria, deve compreender a expectativa dos EUA de que a América Latina coopere para atingir os objetivos comuns. (*James Baker*⁵²⁷)

O processo de certificação descrito no capítulo IV foi, desde o início, objeto de críticas e questionamentos fora e dentro dos EUA. Em 1986, antes mesmo de se aprovar a lei que o estabelecia, o Comitê de Assuntos Internacionais do Congresso norte-americano declarou que “soluções politicamente atraentes tais como cortes na ajuda externa” contribuíam apenas marginalmente para a solução de problemas. As dificuldades encontradas para a sua implementação nos anos seguintes confirmariam aquela previsão.⁵²⁸

Apesar de sua utilidade como instrumento de pressão, gerou, desde o início, ônus político elevado, constituindo um fator irritante e, frequentemente, contencioso nas relações com os países mais visados. Seus mandatários protestaram em diversas ocasiões, exortando os EUA a abandonarem o que descreviam como uma avaliação subjetiva de seu desempenho e uma forma de aplicação extraterritorial das leis norte-americanas. Recordavam que os EUA, arvorando-se em juízes dos demais, não eram eles próprios julgados – não obstante declarações das autoridades norte-americanas de que a estratégia nacional antidrogas, aberta ao escrutínio da mídia e do Congresso, fazia as vezes de uma “autocertificação”.⁵²⁹ Acusavam o processo de colocar sobre as nações produtoras o ônus de “vencer” a guerra contra as drogas,

527 Secretário de Estado norte-americano, pronunciamento feito em seminário promovido pelo Conselho das Américas sobre as Relações EUA-América Latina, Washington, 01.05.1989.

528 ULLOA, Fernando Cepeda. “*The Summit of the Americas and the Fight Against Drugs*”, in *Monitoring Implementation of the Summit of the Americas – A Working Paper Series*. University of Miami, 2000.

529 Secretária de Estado Madeleine K. Albright. *Remarks on the International Narcotics Control Strategy Report for 1997*. Washington, D.C., 26.02.1998.

apesar de a força-motriz daquela indústria ser a demanda dos países desenvolvidos. Outro argumento de peso era que a avaliação, e especialmente a concessão de *waiver*, atendiam a interesses pouco afetos ao combate ao narcotráfico, sendo fortemente influenciados por considerações políticas.⁵³⁰

Entre os países produtores e de trânsito da droga destinada aos EUA diretamente afetados pela certificação, o México pareceu incomodar-se de forma particular, percebendo as certificações anuais como uma ameaça direta à sua soberania. Com efeito, nos anos oitenta, a certificação converteu-se em um exercício anual do Congresso para vilipendiar o país vizinho e denunciar abertamente sua “inércia” na luta antidrogas e a “corrupção” vinculada ao narcotráfico. O processo gerava constantes tensões e conflitos, prejudicando o relacionamento e o diálogo bilateral sobre outros temas. Ao longo dos anos, autoridades mexicanas fizeram numerosas manifestações de repúdio, sugerindo que os EUA fossem submetidos ao mesmo exame. Sua eliminação converteu-se em uma prioridade para o Governo Vicente Fox que, em 2001, exortou o Congresso norte-americano a suspender os requisitos de certificação como demonstração de confiança em seu governo.⁵³¹ Em resposta, Bush comprometeu-se a substituir o regime anual de certificação antidrogas por novas medidas que ampliassem a cooperação internacional naquela esfera.⁵³² Os atentados terroristas de setembro de 2001 trouxeram, contudo, outras prioridades para o centro das atenções norte-americanas, sendo a promessa apenas parcialmente cumprida, conforme relatado mais adiante.

Principais críticos do processo, os latino-americanos manifestavam-se em foros multilaterais como a OEA e o Grupo do Rio,⁵³³ declarando o instrumento norte-americano excessivamente rigoroso e

530 CICAD/MEM/INE.3/98, “Tráfico de drogas na região andina”, Comissão Andina de Juristas, Boletim n.º. 20, abril de 1989; Conferência “Tráfico de drogas: realidades e alternativas”, Comissão Andina de Juristas, Boletim n.º. 24, março de 1990.

531 Durante visita oficial aos EUA em setembro de 2001.

532 FREEMAN, Op. cit., p. 357.

533 CICAD/MEM/INE.3/98, Op. cit.

propondo que os EUA procurassem promover a cooperação mediante incentivos, ao invés de sanções.⁵³⁴ O mecanismo era visto, em grande parte da América Latina e Caribe, como a afirmação do direito norte-americano de definir unilateralmente as estratégias antidrogas dos demais, avaliar seu desempenho, penalizar suas deficiências e insultar nações soberanas. Afirmavam que o critério de qualificações adotado premiava os países que demonstrassem êxitos quantificáveis, tais como número de capturas e confiscos, sem questionar a eficácia geral daquelas medidas a médio prazo. Estimulava ainda o desvio das forças armadas latino-americanas de suas funções precípuas. Tais críticas inseriam-se em um contexto mais amplo de reação ao intrusivismo norte-americano, refletido de forma contundente em iniciativas como a Lei Helms-Burton,⁵³⁵ contra a qual se reagiu igualmente nos foros da OEA.

Em resposta às críticas, o discurso oficial norte-americano foi, durante muitos anos, de defesa do processo de certificação – atribuindo-lhe as reduções na produção e tráfico de cocaína – e de ênfase nos esforços contínuos para seu aprimoramento. Mesmo reconhecendo que causava ressentimentos junto a alguns governos, garantia haver, mediante a “aplicação rigorosa” da lei, obtido avanços significativos na coordenação e cooperação antidrogas em todo o mundo.⁵³⁶ Reiterava tratar-se de um instrumento político eficaz, ainda que rude, para o incremento da cooperação internacional antidrogas, tendo em vista que, a cada ano, às vésperas do anúncio da lista dos certificados, vários países introduziam e votavam leis, erradicavam cultivos e capturavam narcotraficantes, na tentativa de serem avaliados favoravelmente.⁵³⁷ Para os membros do Congresso, o ritual da certificação anual era uma

534 CARPENTER, Op. cit., pp. 133-137.

535 A Lei Helms-Burton impôs restrições ao acesso ao mercado norte-americano a embarcações e empresas engajadas em operações comerciais com Cuba.

536 Madeleine K. Albright, “*The Narcotics Strategy Report and Certification Decisions*”, *Diario Las Americas*, 01.03.1998, Miami.

537 Briefing para a Imprensa. *2000 Narcotics Certification Determinations*. Rand Beers, Assistant Secretary for Narcotics and Law Enforcement. Washington, DC, 01.03.2001.

forma fácil de se mostrarem implacáveis no tema das drogas para seu público interno.⁵³⁸

Os argumentos oficiais não convenciam a todos, em face do extenso rol de defeitos e falhas que limitavam o êxito do mecanismo. Em primeiro lugar, era difícil para os EUA se concentrarem em apenas um aspecto de relações bilaterais normalmente complexas. Os esforços antidrogas chocavam-se, com frequência, com objetivos concorrentes. Além disso, a tendência norte-americana de controlar e dirigir as iniciativas de cooperação lhes dava um caráter tutelar pouco conducente a um autêntico engajamento de seus parceiros.

No tocante aos resultados finais, estava claro que a política de certificação não apenas não reduzira significativamente o tráfico como, em muitos casos, dificultara ainda mais seu combate. Nos países andinos, programas de erradicação forçados pelo processo haviam deslocado as plantações de coca para áreas mais remotas, criando problemas adicionais, tais como o contrabando de recursos naturais, violação dos direitos das populações indígenas e parceria do narcotráfico com as guerrilhas locais.⁵³⁹ A avaliação unilateral e a divulgação pública do desempenho dos países foram frequentemente contraproducentes, ferindo as sensibilidades domésticas, criando ressentimentos e prejudicando a cooperação bilateral.⁵⁴⁰

Em face de todas essas evidências, com o tempo, as críticas passariam a vir igualmente de dentro do país. Na segunda metade dos anos noventa, setores no Congresso e na Administração começaram a declarar publicamente que o processo perdera a utilidade e se tornara uma farsa, pois estavam sendo certificados anualmente vinte dos principais produtores de drogas, que pouco cooperavam com os EUA. Membros do Conselho de Relações Exteriores do Congresso, por

538 FREEMAN, Op. cit., p. 355.

539 CICAD/MEM/INE.3/98, Op. cit.

540 Madeleine K. Albright, "The Narcotics Strategy Report and Certification Decisions", Diário Las Americas, 01.03.1998, Miami.

exemplo, começavam a denunciar os critérios para a certificação como sendo vagos e de aplicação inconsistente, com punições mais aparentes do que reais. A seu ver, o processo vinha tendo efeitos corrosivos sobre o relacionamento dos EUA com os países vizinhos, não podendo o problema das drogas, por sua complexidade, ser resolvido por aquele tipo de intervenção.⁵⁴¹

Não faltavam estatísticas para corroborar tais críticas. Estudos divulgados na época⁵⁴² procuraram demonstrar que o processo de certificação ia de encontro ao desejo do Executivo de fomentar parcerias e estabelecer uma “comunidade de democracias”.⁵⁴³ Em 1998, o México foi certificado após o diretor do Escritório de Drogas da Casa Branca (ONDCP), General Barry McCaffrey, haver declarado existir “maciça corrupção relacionada às drogas nas instituições mexicanas, especialmente militares e de aplicação da lei”. A situação repetiu-se no ano seguinte, quando o Secretário de Estado, o Procurador-Geral e McCaffrey publicaram carta conjunta em vários jornais reconhecendo que, embora o México houvesse sido certificado, a situação do narcotráfico em seu território permanecia grave.⁵⁴⁴ Extraoficialmente, afirmava-se que a certificação não se devia ao que o México fizera, tendo por objetivo, ao invés disso, convencer o Congresso de que o país fizera o suficiente. Segundo a imprensa norte-americana,⁵⁴⁵ “o processo de certificação tornara-se uma campanha de relações públicas direcionada ao Congresso”.⁵⁴⁶ Um editorial publicado na época captou a essência daquele ritual, afirmando que “o Presidente fará de conta que o México é um parceiro cooperativo na guerra contra as drogas, os EUA continuarão prestando assistência ao

541 *Council on Foreign Relations, Independent Task Force*, maio de 1997. <www.cfr.org/public/resource.cgi>.

542 Relatório da Universidade da Califórnia, 1998.

543 ULLOA, Op. cit.

544 Entre os problemas, mencionaram que a criminalidade no México estava cada vez mais violenta e melhor organizada, que a impunidade e a ineficiência permeavam a aplicação da lei, que a administração da Justiça era inadequada e que 60% da cocaína vendida nos EUA transitava pelo México, havendo os confiscos naquele país declinado drasticamente no ano anterior. GRAY, Op. cit., p. 82.

545 GOLDEN, Tim e WREN, Christopher S., “U.S. Officials: Mexico’s War on Drugs Is a Bust”, in *San Francisco Chronicle*, 14.02.97, pp. A 17, 19.

546 GRAY, Op. cit., p. 81.

país e ambos farão de conta que esse auxílio contribuirá para vencer-se o embate”.⁵⁴⁷ Muitos norte-americanos começavam, naturalmente, a questionar se não seria mais útil simplesmente substituir a certificação por programas de cooperação.

Em meio a tal efervescência, não tardaram a surgir algumas propostas concretas. No início dos anos noventa, o *Inter-American Commission on Drug Policy* recomendou que os EUA reduzissem ou eliminassem programas ineficazes e contraproducentes, tais como a interdição nas fronteiras, as pressões diplomáticas em prol da militarização da guerra às drogas, a aspersão aérea com herbicidas químicos e o processo de certificação – a seu ver, “humilhante e contraproducente”.⁵⁴⁸ Também o *Washington Office for Latin America* (WOLA) recomendou a eliminação do processo de certificação.⁵⁴⁹ Pressagiando evoluções futuras, já em 1992, analistas afirmavam que, embora o monitoramento pelos EUA fosse essencial, as avaliações regionais e internacionais deveriam ser igualmente encorajadas. Em vez de sanções negativas tais como o processo de certificação, recomendavam um sistema de induções positivas que contingenciasse os desembolsos ao cumprimento de critérios de avaliação estabelecidos multilateralmente. Recomendavam que o governo dos EUA, em cooperação com suas contrapartes hemisféricas, especificasse objetivos e monitorasse os progressos, mantendo controle, desse modo, sobre sua assistência sem recorrer a pressões tão explícitas.⁵⁵⁰ Todas essas críticas e questionamentos acabariam por conduzir a um novo divisor de águas na esfera do combate às drogas nas Américas.

547 Editorial “*Drug War Pretenses*”, *Orange County Register*, 02.03.98, Metro 6.

548 SMITH, Peter, “The Political Economy of Drugs: Conceptual Issues”, in SMITH, Peter, Op. cit., p.17.

549 YOUNGERS, Coletta, Op. cit., p. 434.

550 BAGLEY, Bruce, “Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces”, in SMITH, Peter, Op. cit., p. 144.

7.2. Gênese

Em meados dos anos noventa, era evidente o hiato entre o discurso oficial norte-americano sobre o processo de certificação e os debates nos bastidores. Publicamente, o Departamento de Estado qualificava o mecanismo como uma “ferramenta eficaz” para sua diplomacia, “conforme demonstrado pela intensa movimentação (*the hue and cry*) causada, ao longo de seus dez anos de funcionamento, nos países visados”.⁵⁵¹ Nos bastidores, contudo, tanto da Administração como do Legislativo, o apoio à “ferramenta eficaz” estava longe de ser unânime. Durante o governo Bill Clinton (1993-2000), diversos parlamentares começaram a aventar a introdução de projetos de lei que modificassem o mecanismo. Em 1997, o deputado republicano Newt Gingrich qualificou o instrumento de “ofensivo e insensato”. Outro deputado republicano, Jim Kobe, liderou, sem êxito, uma iniciativa em prol de sua revisão parcial. Outros parlamentares pediram a suspensão temporária até que a revisão fosse concluída.⁵⁵²

As ideias sobre a revisão, no entanto, variavam radicalmente. Alguns a idealizavam como um afrouxamento e outros, ao contrário, como um endurecimento ainda maior. Os primeiros reconheciam defeitos estruturais no mecanismo e acreditavam que seu caráter unilateral, impositivo e coercitivo era contraproducente, criando resistências nos países afetados, azedando os relacionamentos bilaterais e obtendo, quando muito, uma cooperação relutante e incompleta. Os segundos não questionavam o caminho unilateral impositivo, julgando que se tornaria eficaz se fosse acompanhado por sanções mais severas. Julgavam prematuro abrir mão de uma ferramenta que, bem ou mal, havia contribuído para vencer resistências de vários governos vizinhos a uma atuação mais abrangente de combate ao narcotráfico.⁵⁵³

551 ULLOA, Op. cit.

552 CICAD/MEM/INF.3/98, Op. cit.

553 2000 *Narcotics Certification Determinations*, Op. cit.

O governo democrata de Bill Clinton (1993-2001) inclinava-se pelas iniciativas de abrandamento, interessado em estabelecer uma aliança hemisférica antidrogas e reduzir, na medida do possível, os atritos com os países da região.⁵⁵⁴ O próprio czar das drogas, General Barry McCaffrey,⁵⁵⁵ era sabidamente cético quanto à eficácia do processo, que julgava haver se tornado obsoleto, “após haver atingido seus objetivos específicos e uma vez superado o cenário hemisférico de confronto entre países consumidores e produtores” da Era Reagan no qual fora estabelecido.⁵⁵⁶ Afirmava que, havendo a questão das drogas passado a ser percebida como um problema comum a todos, a cooperação teria mais probabilidade de êxito do que a imposição.⁵⁵⁷

Cumpre contextualizar brevemente esse afrouxamento das posições do Executivo norte-americano. Durante o Governo Clinton, o processo de certificação foi utilizado para que os EUA seguissem des-certificando Mianmar, Irã e Síria (em praticamente todo o período), além da Nigéria sob o Governo Abacha e da Colômbia sob Ernesto Samper. Bolívia, Peru, Colômbia, Paraguai e Haiti foram certificados mediante *waiver*. Em outras palavras, o processo de certificação estava ostensivamente limitado por considerações de ordem política, impunha sanções inócuas ou que não podiam ser aplicadas.

A solução de compromisso surgiu em setembro de 1997, quando o Departamento de Estado propôs ao Congresso que se desse à CICAD a atribuição de estabelecer um mecanismo multilateral para monitorar o progresso na implementação dos planos nacionais antidrogas e avaliar técnica e objetivamente o desempenho de cada país naquela esfera, “com base em critérios e padrões aceitos por todos” e fomentar maior

554 Madeleine K. Albright, “The Narcotics Strategy Report and Certification Decisions”, *Diario Las Americas*, 01.03.1998, Miami, Florida.

555 Diretor do *Office for National Drug Control Policy*.

556 *2000 Narcotics Certification Determinations*. Rand Beers, Assistant Secretary for Narcotics and Law Enforcement. Remarks, Briefing, Washington, DC, 01.03.2001.

557 ONDCP Acting Deputy Director Robert Brown. *Press Briefing on the President's Narcotics Certification Decision*, Washington, D.C., 01.03.2000.

cooperação.⁵⁵⁸ A iniciativa teria duas vantagens para a diplomacia norte-americana: seria o primeiro passo em direção a uma eventual eliminação do processo de certificação e imprimiria na agenda hemisférica tema doméstico norte-americano prioritário. O projeto foi prontamente aprovado pelo Legislativo. Nas semanas seguintes, representantes do governo adiantaram-se em antecipá-lo a alguns parceiros na região.⁵⁵⁹

A proposta surgiu em um momento político favorável em que, graças a alguns fatores específicos, vislumbravam-se maiores perspectivas de cooperação regional. Em primeiro lugar, o cisma entre os EUA e os países produtores, magnificado durante os anos oitenta, voltara a reduzir-se, na medida em que diversos países da região começaram a perceber-se, eles próprios, prejudicados pelo narcotráfico e a atribuir, voluntariamente, prioridade e recursos aos esforços antidrogas. Começavam a escassear as recriminações mútuas. Reduções significativas no número de consumidores de drogas nos EUA a partir de meados dos anos oitenta haviam trazido esperanças. Por fim, a região contava com a estrutura institucional da OEA, já suficientemente fortalecida, para abrigar e implementar novas iniciativas de cooperação multilateral.⁵⁶⁰

Foi natural a escolha da CICAD pelo Departamento de Estado para assumir a coordenação da função avaliadora. Já em meados dos anos noventa, a Comissão se firmara como o foro hemisférico por excelência para o tratamento da problemática das drogas em todos seus aspectos. Fortalecida pelos mandatos e recursos crescentemente amplos e pelo endosso político do processo de cúpulas, a Comissão estava plenamente capacitada para administrar um instrumento hemisférico de avaliação. Restava apenas vender a ideia aos países vizinhos.

558 Relatório “Melhorias na Cooperação Multilateral no Campo das Drogas” e CICAD/CON/doc. 4/97, 04.12.97 – “Apresentação dos EUA à 1ª. Reunião Consultiva da CICAD”.

559 FRASER, Graham. “Canada urges new approach in drug war”, in National News (Ottawa), 01.09.1999.

560 LOWENTHAL, Op. cit., p. 306.

7.3. As negociações hemisféricas

A proposta foi oficialmente lançada em outubro de 1997, no plenário da Comissão.⁵⁶¹ Para surpresa de muitos, diante da pouca tradição de Honduras em lançar iniciativas naquele foro, o delegado daquele país⁵⁶² pediu a palavra para propor o estabelecimento de um mecanismo hemisférico destinado a “fortalecer a capacidade individual e fomentar a cooperação multilateral no campo das drogas”. Essa foi a deixa para a delegação norte-americana, que endossou a iniciativa e elaborou-a um pouco mais. Ainda que distintas em suas apresentações, as duas propostas continham teor semelhante, animando um dos participantes da reunião a comentar que “a proposta de Honduras era a proposta norte-americana sem o cacife (*clout*) correspondente”. A versão de representantes do Departamento de Estado foi, naturalmente, de que as duas delegações haviam coincidido por casualidade na apresentação de uma mesma ideia.

Independentemente de ter havido ou não uma coordenação prévia entre os dois governos, a insuficiente clareza das propostas apresentadas por ambas as delegações despertou, junto a alguns parceiros, uma reação inicial de ceticismo, reticência ou mesmo desconfiança. Temendo tratar-se de uma “certificação dupla” ou de algum estratagem norte-americano nebuloso, apressaram-se a declarar que qualquer nova iniciativa deveria ser coerente com a Estratégia Hemisférica Antidrogas.⁵⁶³ Havia um entendimento implícito de que, constituindo a Estratégia um quadro de referência de caráter recomendatório, nenhuma ação que dela emanasse poderia ter caráter vinculante ou coercitivo.

Cabe recordar que tais temores não eram totalmente desprovidos de fundamento: no passado, acadêmicos e burocratas norte-americanos

561 Durante o 22º. Período Ordinário de Sessões da CICAD (Lima, outubro de 1997).

562 Carlos Sosa, que naquele momento postulava a Vice-Presidência da CICAD.

563 CICAD/CON/doc. 13/97, 12.12.97 – “Mecanismo Multilateral – Relatório Final”.

havam, com efeito, proposto medidas tais como a criação de tribunal sub-regional para crimes relacionados com drogas, bem como de uma força militar multilateral antidrogas, a qual seria, a seu ver, presumivelmente menos vulnerável do que órgãos nacionais a pressões das grandes organizações criminosas.⁵⁶⁴

Entre os defensores da proposta, alinhou-se desde o princípio o Secretário-Geral da OEA, o colombiano César Gaviria, que se declarou convencido dos méritos do mecanismo proposto, em suas palavras, “a inovação mais importante na história das relações interamericanas no âmbito dos esforços de combate ao narcotráfico”⁵⁶⁵ Tendo sido Presidente da Colômbia entre 1990 e 1994, Gaviria sofrera muito diretamente as pressões inerentes ao processo de certificação.

Foram determinantes para o encaminhamento da proposta as adesões iniciais do Canadá, Colômbia e México. A adesão canadense possuía uma possível motivação. Em face do aumento do tráfico de *cannabis* de alta potência de seu território para os EUA nos anos noventa, os órgãos norte-americanos competentes vinham afirmando que o país não demonstrava efetivo engajamento na guerra às drogas e, nessas condições, deveria ser incluído na *majors list*. A ideia era anualmente descartada pelos escalões superiores em Washington, não sem antes gerar protestos em Ottawa. Para o Canadá, uma iniciativa multilateral teria, portanto, prováveis atrativos.⁵⁶⁶ A situação da Colômbia e do México era similar, com o agravante de ambos serem membros permanentes da *majors list*, dependentes da cooperação norte-americana e, por isso, particularmente vulneráveis a pressões. A Colômbia encontrava-se então sob a Administração Samper, “descertificada” naquele mesmo ano. O Presidente do México, Ernesto Zedillo, qualificara meses antes o processo de certificação de ofensivo e sugerira que os EUA viessem a ser submetidos a idêntico escrutínio.

564 LOWENTHAL, Op. cit, p. 312.

565 ULLOA, Op. cit.

566 FRASER, Op. cit.

No intuito de desestimular expectativas excessivas, o Diretor do Escritório de Drogas da Casa Branca apressou-se em explicar que a avaliação multilateral não seria, a curto prazo, um substituto para a certificação, a qual continuaria em vigor “até que o Congresso viesse a ser persuadido a modificá-la”. Disse acreditar, entretanto, que, à medida que um futuro mecanismo multilateral fosse se tornando útil e ganhando credibilidade, tornaria o processo unilateral cada vez menos relevante. Suas declarações não foram suficientes para reprimir as expectativas, repetidamente verbalizadas nos anos seguintes, quanto à substituição do processo norte-americano pelo novo instrumento hemisférico.

Com o apoio explícito – ainda que condicional – das delegações daqueles quatro países, além do Secretário-Geral da OEA, venceram-se parcialmente as resistências ao longo da reunião plenária da Comissão. Ainda que muitos se mantivessem cautelosos e céticos, foi acolhida a sugestão do Canadá de convocar reuniões consultivas em Washington, sem compromisso, para analisar mais detidamente “as propostas apresentadas por Honduras e EUA” e determinar alguns dos possíveis componentes de um “eventual” mecanismo multilateral “congruente com a Estratégia Hemisférica”.⁵⁶⁷

7.3.1. A posição do Brasil

A reação inicial da delegação do Brasil à proposta foi cautelosa e negativa. Segundo avaliação feita, na época, pelo Presidente do Conselho Federal de Entorpecentes, o mecanismo sugerido pelos EUA daria um passo atrás com relação à Estratégia Hemisférica Antidrogas. Temia que os aquele país pretendesse impor aos parceiros hemisféricos um novo esquema intrusivo de monitoramento e metas a atingir. Com

567 CICAD/doc. 1029/99, 04.10.99 – “Informe do GTI/MEM à 26ª. CICAD”.

a evolução das negociações, no entanto, a posição original brasileira seria atenuada e, por fim, revertida.⁵⁶⁸

7.3.2. A aprovação do projeto

A primeira das duas reuniões consultivas, realizada em dezembro de 1997, foi conduzida com habilidade pelos autores da proposta. Já então munida de um projeto mais elaborado, a delegação de Honduras explicou tratar-se da conformação de um grupo de peritos qualificados e coordenados pela Secretaria Executiva da CICAD, encarregados de efetuar avaliações periódicas profundas, técnicas e especializadas das características do narcotráfico, com vistas a formular recomendações “amigáveis e fraternas aos governos e aprimorar suas capacidades individuais de combate ao tráfico e o consumo de drogas”. Fazendo uso de vigorosa retórica antiunilateralista, esclareceu que todos os membros da OEA assumiriam o compromisso de respaldar aquelas recomendações, as quais seriam divulgadas publicamente.⁵⁶⁹

Contrastando com a desenvoltura hondurenha – que, de resto, não se manteria nas reuniões posteriores –, a delegação dos EUA assumiu um perfil discreto e conciliador. Terá sido provavelmente mais fácil dissipar os temores e reticências das demais delegações deixando que outros países defendessem a proposta – papel que coube naquela primeira reunião consultiva, sobretudo, aos representantes de Honduras, Canadá, Chile e Uruguai, além da própria Secretaria Executiva da CICAD. A delegação norte-americana fez uso da palavra somente para dirimir algumas preocupações pontuais. Garantiu que o mecanismo não violaria princípios jurídicos estabelecidos. Enfatizou a importância da prestação de assistência aos parceiros hemisféricos para que

568 Entrevista com Luiz Matias Flach, Presidente do Conselho Federal de Entorpecentes entre 1994 e 1998. 26.01.2005.

569 CICAD/CON/doc. 5/97, 04.12.97 – “Proposta da República de Honduras à 1ª. Reunião Consultiva da CICAD”.

elaborassem, aperfeiçoassem e fortalecessem suas estratégias e planos nacionais e os adequassem à Estratégia Hemisférica. Chegou mesmo a propor que seu país fosse o primeiro a ser avaliado.

Ao longo daquela primeira reunião, muitas delegações que haviam a princípio se mostrado reticentes, entre as quais a brasileira, pareceram dar-se conta das possíveis vantagens do instrumento proposto, incluindo a multilateralização do tratamento da questão, o fortalecimento da OEA como foro hemisférico e a eventual obsolescência do processo de certificação unilateral. Esclarecidas a contento as dúvidas, as resistências foram vencidas e nenhum país voltou a colocar qualquer objeção à proposta – apenas condicionantes, traduzidos em propostas de princípios, premissas e parâmetros.

A delegação do México, uma das mais atuantes, logrou incorporar uma série de diretrizes ao mecanismo: respeito absoluto à soberania, jurisdição e leis domésticas dos Estados integrantes, responsabilidade compartilhada, adoção de um enfoque integral, equilíbrio e reciprocidade nas ações. Para o México, que vinha sofrendo há anos pressões norte-americanas para erradicar cultivos, controlar melhor a fronteira e extraditar narcotraficantes, o mecanismo deveria limitar-se a promover a cooperação entre as partes, a fim de habilitá-las a melhor fazer frente, com total autonomia, aos diversos aspectos do problema das drogas.⁵⁷⁰ Deveria excluir explicitamente a possibilidade de que um Estado exercesse autoridade fora de suas fronteiras, bem como de que se viesse a criar qualquer espécie de força multinacional de combate ao narcotráfico. Em hipótese alguma deveria assemelhar-se a um tribunal supranacional, possuir natureza intervencionista ou aplicar sanções. Deveria resultar no estabelecimento de um sistema equilibrado de avaliação dos esforços nacionais antidrogas, apoiando os esforços individuais e coletivos, evitando juízos e apreciações subjetivas e contribuindo para

570 CICAD/CON/doc. 11/97, 11.12.97 – “Comentários do México sobre a Proposta de Estabelecimento de uma Aliança Hemisférica contra as Drogas Ilícitas e de um Sistema Multilateral de Monitoramento e Avaliação - 1ª. Reunião Consultiva da CICAD”.

fomentar a confiança. Deveria incluir todos os Estados-membros e aplicar procedimentos de avaliação idênticos para todos. Todas essas sugestões vieram a ser acomodadas sem maiores dificuldades durante o processo negociador. Diversas delegações ecoaram, em pronunciamentos posteriores, as observações e preocupações do México, em especial de que a avaliação fosse orientada para a promoção do diálogo e da cooperação, ao invés da confrontação.⁵⁷¹

É interessante mencionar, igualmente, as propostas mexicanas que se viram rejeitadas. A primeira foi a de que o mecanismo fosse visto como um primeiro passo para o desenvolvimento de um sistema mundial de avaliação no âmbito da ONU, à luz da Convenção de Viena de 1988.⁵⁷² A segunda foi a de que cada Estado fizesse uma autoavaliação, para submissão a um grupo de peritos governamentais (proposta considerada excessivamente branda). Da mesma forma, não pôde prosperar a sugestão de que, com o estabelecimento do mecanismo, os países do grupo (em referência implícita aos EUA) renunciassem à possibilidade de aplicar sanções contra os demais, ou de que o mecanismo conduzisse à eliminação de processos e medidas unilaterais de avaliação e impedisse a criação de novos processos com enfoques seletivos e discriminatórios.⁵⁷³ Tampouco avançou a proposta argentina de que as avaliações nacionais fossem efetuadas somente a pedido dos governos ou nos casos determinados pelo plenário da CICAD.

Abandonada a resistência inicial, a delegação brasileira – das mais cautelosas do grupo – reconheceu que o mecanismo proposto poderia complementar os esforços regionais para o tratamento integral e equilibrado da questão das drogas. Sem lançar propostas específicas, buscou

571 CICAD/CON/doc. 4/98, 10.02.98 – “Resumo: Princípios Expressos na Sessão de Abertura da 1ª. Reunião Consultiva da CICAD”.

572 Na verdade, apenas dois artigos da Convenção de 1988 possuíam alguma vinculação com o tema discutido no âmbito da CICAD. O artigo 20 (informação a ser prestada pelas partes) previa que os países membros fornecessem à Comissão de Entorpecentes informações sobre a implementação da Convenção em seu território, em particular as leis e os regulamentos para a internalização e detalhes de casos de tráfico ilícito em suas jurisdições que pudessem revelar novas tendências, ordem de magnitude, origem das substâncias e *modus operandi*. O artigo 23 (relatório da JIFE) tratava de relatório a ser preparado anualmente pela Junta sobre seu trabalho, contendo uma análise das informações, bem como eventuais observações e recomendações.

573 CICAD/MEM/doc. 13/98, 14.08.98, “Non-paper apresentado pela Delegação da Argentina na 18ª Reunião do GTI/MEM”.

principalmente assegurar-se de que não se estava preparando na OEA nenhuma réplica disfarçada do processo de certificação norte-americano. Aquela primeira reunião foi decisiva, portanto, por dissipar os principais temores do Brasil e de outros países. Obtidas tais garantias, tornou-se difícil, senão impossível, objetar-se a uma iniciativa que se propunha, basicamente, a estimular a implementação dos princípios e diretrizes já acordados na Estratégia Hemisférica. A iniciativa foi oficialmente aprovada em abril de 1998 em Santiago, por ocasião da Segunda Cúpula das Américas.

Cumprido esclarecer que o instrumento proposto, embora inédito na esfera do combate às drogas e no âmbito da OEA, não constituía o primeiro mecanismo de avaliações mútuas. Já existiam na época instrumentos de avaliação de diferentes formatos nos foros da OCDE, ONU, OEA e outros (tabela 2), os quais foram examinados pela Secretaria Executiva a título de subsídio para a elaboração do modelo hemisférico. O que melhor lhe serviu de base foi o mecanismo do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/OCDE), cuja implementação incluía uma autoavaliação preliminar e uma avaliação mútua posterior.

Tabela 2 – Mecanismos de Avaliação em vigor em 1999

(continua)

Foro	Mecanismo
CICAD/OEA – Seguimento do Plano de Ação de Buenos Aires para Combater a Lavagem de Dinheiro	Sistema de autoavaliação, pelo qual as respostas dos países a um questionário padronizado eram posteriormente tabuladas, publicadas na página web da CICAD e discutidas em reuniões.
GAFI/OCDE – Grupo de Ação Financeira Internacional	A implementação de suas recomendações era monitorada por meio de uma autoavaliação anual, baseada em questionários, e uma avaliação mútua, a cada período determinado, incluindo exame <i>in situ</i> por um grupo de peritos; os resultados eram posteriormente discutidos em plenário.

Tabela 2 – Mecanismos de Avaliação em vigor em 1999

(conclusão)

Foro	Mecanismo
JIFE/ONU – Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes	Com base nas informações fornecidas pelos países (estatísticas sobre importações, exportações, produção, manufatura, utilização, consumo, inventários e apreensões dos produtos sujeitos a controles), a JIFE verificava se as convenções da ONU sobre a matéria estavam sendo aplicadas e recomendava ações.
FMI – Fundo Monetário Internacional	Avaliava todas as políticas macroeconômicas e estruturais, por meio de missões periódicas aos países membros, destinadas à compilação de informações estatísticas e reuniões com autoridades nacionais de alto nível; a submissão ao processo era uma condição para o recebimento de apoio financeiro do Fundo.
OMC – Organização Mundial de Comércio	Com base em documento preparado por cada país e em relatório elaborado por economistas do Secretariado, examinava as políticas comerciais dos países membros no tocante às normas e disciplinas dos acordos e compromissos internacionais na matéria.
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica	Inspetores visitavam as instalações nucleares e verificavam registros e estatísticas, elaborando relatórios.
Comissão Europeia para os Problemas do Crime	Seu processo de avaliação mútua das medidas de combate à lavagem de dinheiro consistia no envio de um questionário de autoavaliação aos países membros e visitas <i>in loco</i> por peritos.
OCDE – Convenção contra o Suborno em Transações Comerciais	Pelo mecanismo de monitoramento, avaliava-se se as leis e regulamentos nacionais de internalização atendiam aos padrões estipulados pela Convenção, bem como sua aplicação prática. O mecanismo consistia em uma etapa de autoavaliação (preenchimento de questionário), visitas <i>in situ</i> aos países e adoção de um relatório. Cada país era avaliado por dois outros, e assim por diante.

7.3.3. A construção do Mecanismo

Para delinear os objetivos, alcance e funcionamento do mecanismo, foi criado um grupo de trabalho⁵⁷⁴ aberto a todos os Estados-membros. O Canadá, que se tornara o segundo contribuinte voluntário da CICAD e vinha manifestando clara determinação em participar mais ativamente nas negociações, elegeu sem dificuldades seu candidato à presidência do grupo.⁵⁷⁵

Uma iniciativa louvável do grupo latino-americano foi a de utilizar temporariamente o Grupo do Rio como foro para a coordenação de posições dos seus membros ao longo do processo negociador, com a criação, em 1998, de grupo de trabalho *ad hoc* que se reuniria periodicamente.⁵⁷⁶

As negociações ocorreram sem maiores dificuldades ou divergências, ao longo de seis sessões de trabalho em 1998 e 1999.⁵⁷⁷ Decidiu-se que o mecanismo seria governamental, sem a participação de representantes do setor privado ou da sociedade civil (de modo a não introduzir interesses capazes de desvirtuar o processo e retirar sua transparência), único (termo que correspondeu, de forma muito diluída, à ideia de que não deveriam haver outros mecanismos de certificação sobre drogas no hemisfério) e objetivo (tomando por base informações concretas e quantificáveis). Seria imparcial e igualitário e estaria baseado em normas e procedimentos de aplicação geral, mútua e previamente estabelecidos, de modo a garantir um processo equitativo de avaliação. Seriam avaliados

574 Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre o Mecanismo de Avaliação Multilateral (GTI-MEM).

575 O Canadá fez contribuições voluntárias para o financiamento de atividades de cooperação da OEA na área de drogas (Fundo 85) da ordem de US\$ 60 mil em 1997, US\$ 200 mil em 1998 e US\$ 247 mil em 1999 (sendo nesse ano o segundo maior contribuinte voluntário após os EUA – US\$ 2 milhões) e seguido pelo Japão, União Europeia, Espanha e BID. As atividades do GTI-MEM foram parcialmente custeadas pelas contribuições voluntárias canadenses. O país elegeu para a presidência do GTI o Sr. Jean Fournier, seu Vice-Procurador Geral e representante titular junto à CICAD, contando com o apoio dos EUA, do Secretário Executivo da CICAD e do Brasil. A vice-presidência do grupo coube ao Chile, que se envolvera mais estreitamente na questão em decorrência de seu papel de anfitrião na Cúpula de Santiago.

576 As delegações do México, Argentina, Bolívia, Colômbia, El Salvador e Venezuela teriam papel proeminente naquele foro.

577 CICAD/doc. 1029/99, 04.10.99 – “Informe do GTI/MEM à 26ª. CICAD”.

simultaneamente todos os países do hemisfério e não somente alguns, como originalmente aventado, inclusive pelo Secretário Executivo da CICAD (simultaneidade que viria, mais tarde, a dificultar o aprofundamento das avaliações, lançando sobre os peritos uma quantidade excessiva de informações). Seria transparente, mediante a publicação dos relatórios finais, e ao mesmo tempo respeitaria a confidencialidade das deliberações e das informações prestadas pelos Estados (esta segunda diretriz retiraria, na verdade, parte da transparência). Avaliaria tanto os esforços como os resultados⁵⁷⁸ e seria desenvolvido observando-se as regras e práticas do “devido processo”.⁵⁷⁹ A avaliação teria características de recomendação e não de recriminação.⁵⁸⁰ E – particularmente importante – excluiria sanções de qualquer natureza.

O objetivo do Mecanismo seria fomentar a plena aplicação da Estratégia Hemisférica, por meio do diálogo e da cooperação.⁵⁸¹ Para isso, acordou-se que o produto final consistiria em um relatório sobre a situação hemisférica e 34 relatórios nacionais de formato uniforme, contendo a avaliação dos respectivos esforços com base em 61 indicadores de desempenho (máximo denominador comum das contribuições recebidas) e recomendações claras e objetivas para seu aperfeiçoamento.⁵⁸² Os indicadores foram divididos em cinco metas:

578 Proposta argentina.

579 Para o Uruguai, autor da proposta, deveria dar-se aos Estados a “garantia absoluta” de que poderiam manifestar seus pontos de vista antes que qualquer decisão viesse a ser adotada. Por sugestão da Argentina e do Brasil, acordou-se entender como “devido processo” a garantia de que, durante a etapa de preparação dos relatórios nacionais, os peritos manteriam consultas com os governos dos países avaliados, dando-lhes a oportunidade de acompanhar e comentar a versão final de seu relatório.

580 CICAD/MEM/doc. 13/98, 14.08.98 – “Non-paper apresentado pela Delegação da Argentina na 18ª. Reunião do GTI/MEM”.

581 A lista completa dos objetivos incluiu: dar sequência ao progresso individual e coletivo dos esforços, indicando tanto os resultados obtidos como os obstáculos enfrentados; apoiar os países na implementação de seus planos nacionais; contribuir para o fortalecimento das capacidades nacionais de enfrentar o problema das drogas; propiciar o desenvolvimento de programas de assistência técnica e treinamento e intercâmbio de experiências; elaborar relatórios periódicos sobre a situação nacional e hemisférica; e promover, por meio da CICAD, o fortalecimento da cooperação e coordenação com outras regiões. CICAD/MEM/doc. 24/98 rev.3, 22.09.98 – “Relatório da 2ª. Reunião do GTI/MEM”.

582 Os relatórios seguiriam os itens da Estratégia Hemisférica, com capítulos centrais dedicados à redução da demanda e da oferta. Sua base seria a informação compilada em questionário, um documento introdutório apresentado por cada governo, as consultas aos países e, caso necessário, fontes externas adicionais de informação. O documento introdutório versaria sobre o problema das drogas em cada território, ilustrando os êxitos, as dificuldades e as

otimização da estratégia nacional (existência de um marco-guia para todas as atividades antidrogas e de um sistema nacional para compilação e análise de informações),⁵⁸³ prevenção do consumo, tratamento e reabilitação de dependentes; redução da oferta (redução dos cultivos e da produção, programas de desenvolvimento alternativo, prevenção do desvio de substâncias químicas e produtos farmacêuticos), delitos conexos (tráfico ilícito de armas de fogo, lavagem de dinheiro)⁵⁸⁴ e o custo social e econômico do problema das drogas (que se mostraria de mensuração problemática). A elaboração desse rol representou um passo significativo, pois, pela primeira vez, todos os governos da OEA se puseram de acordo sobre uma relação dos aspectos mais importantes do problema e a forma de tratá-los.⁵⁸⁵

Adotou-se um procedimento que permitiria a participação do país avaliado em todas as etapas do processo, sendo-lhe enviado o projeto de relatório para comentários em duas ocasiões antes de sua aprovação final em plenário. A cada dois anos, ao final de uma rodada completa de avaliação, seria produzido um relatório de seguimento sobre a implementação das recomendações, incluindo dispositivos para solicitação de assistência.⁵⁸⁶

Quanto ao funcionamento do mecanismo, seriam realizadas sessões de trabalho periódicas, com a participação dos 34 peritos governamentais,⁵⁸⁷ remunerados pelos respectivos governos, de modo a

áreas nas quais a cooperação deveria ser fortalecida. CICAD/MEM/doc. 13/99 rev. 2, 14.04.99, "Informe da 4a. reunião do GTI/MEM".

583 Esta meta correspondia a uma das principais propostas norte-americanas – a de que os governos desenvolvessem planos antidrogas abrangentes. A CICAD foi portanto instruída a oferecer um programa de apoio técnico aos governos para a preparação e avaliação dos planos nacionais e o acompanhamento do progresso na sua implementação. Os planos seriam submetidos ao mecanismo de avaliação, com vistas à revisão periódica de desempenhos, fornecimento de retroalimentação de dados e sugestões de aperfeiçoamento.

584 CICAD/MEM/doc. 13/99 rev. 2, 14.04.99 – "Informe da 4a. reunião do GTI/MEM".

585 SGE/CAD-732/98, 30.06.98.

586 SGE/CAD-178/99, 05.03.1999.

587 Por envolver uma burocracia onerosa, foi rejeitada a proposta do Panamá de nomeação de "coordenadores de avaliação", a serem incorporados à equipe da CICAD, com a atribuição de visitar o país avaliado e submeter relatório a uma "Comissão de Normas de Avaliação". Decidiu-se que os peritos seriam divididos em quatro subgrupos de trabalho, avaliando, cada um, 8 ou 9 países e submetendo suas avaliações posteriormente ao plenário. Esse formato manteria a representatividade sem onerar excessivamente os países. Cada um dos 34 Estados-membros indicaria um perito titular e um ou mais suplentes.

manter autonomia e independência em relação à Secretaria Executiva. A partir de contribuições voluntárias, seria criado um fundo de assistência financeira – o chamado “Fundo de Solidariedade” – à disposição de qualquer país membro que dele necessitasse, para garantir a participação de seus representantes nas reuniões do grupo de peritos. O Brasil fez uma contribuição voluntária da ordem de US\$ 70 mil ao MEM por ocasião do início da primeira rodada de avaliações.

À Secretaria Executiva da CICAD, caberiam apenas funções de apoio na organização das reuniões e na elaboração dos documentos. Em nenhum momento emitiria qualquer juízo de valor sobre o conteúdo da informação dos países.⁵⁸⁸ Cumpre ressaltar a preocupação manifestada por muitas delegações, ao longo dos trabalhos, em evitar que a Secretaria Executiva viesse a ter qualquer poder decisório no processo.

Definiram-se, outrossim, as características das visitas *in situ* aos países durante o processo de avaliação, aspecto de especial sensibilidade em face das preocupações com defesa da soberania: seriam excepcionais e devidamente justificadas, realizadas com o objetivo de promover a cooperação, melhorar a qualidade do diálogo entre os Estados-membros e a CICAD e promover a plena participação de todos no processo. Seriam realizadas por solicitação da CICAD com a anuência do país, ou por sua solicitação. Na prática, a primeira visita só se realizaria seis anos mais tarde.⁵⁸⁹

O significado histórico da criação do MEM foi reconhecido pelos Chanceleres do hemisfério que, reunidos na Guatemala em junho de 1999⁵⁹⁰, elencaram-no “entre suas mais altas prioridades”.⁵⁹¹

588 CICAD/doc. 1029/99, 04.10.99 – “Informe do GTI/MEM à 26ª. CICAD”.

589 A ideia preliminar – posteriormente abandonada – era de que grupos de peritos ou coordenadores de avaliação da CICAD visitassem cada país, para reunir-se com as autoridades competentes e compreender adequadamente as respostas dos questionários preenchidos. Tal procedimento era adotado nos mecanismos de referentes à Convenção Interamericana Contra a Corrupção e ao Grupo de Ação Financeira Internacional.

590 Por ocasião da 29ª. Assembleia Geral da OEA.

591 CICAD/MEM/doc. 8/99, 31.10.99 – “Discurso de abertura do Sr. Jean Fournier, Procurador-Geral Adjunto do Canadá, à 6a. reunião do GTI/MEM”. Relatório Anual da CICAD – GT/IACP – 23/99.

Em setembro de 1999, finalizaram-se em Ottawa as negociações do instrumento que a Chancelaria canadense tentou, sem êxito, batizar de “Mecanismo de Avaliação Multilateral de Ottawa”.⁵⁹² Nas semanas seguintes, os países nomearam suas autoridades nacionais de coordenação e os peritos. O Brasil indicou a recém-criada SENAD como a entidade nacional de coordenação, com a função de coordenar o preenchimento dos questionários de avaliação.⁵⁹³

A finalização do processo negociador foi seguida de uma série de declarações de endosso político. No Comunicado de Brasília emanado da Reunião de Presidentes da América do Sul em agosto de 2000, manifestou-se “profunda preocupação” com a extensão e a gravidade que vinha assumindo o problema das drogas na região, “talvez a principal ameaça à democracia na América do Sul” e fez-se menção expressa à importância do Mecanismo de Avaliação Multilateral – que “substituiria injustos esquemas unilaterais de aferição dos esforços de combate às drogas”. Não obstante as declarações em contrário feitas por autoridades norte-americanas, não haviam sido abandonadas as esperanças de eliminação do processo de certificação.

A rodada-piloto teve um ritmo acelerado de modo a encerrar-se antes da Terceira Cúpula das Américas e demonstrar aos mandatários hemisféricos a celeridade com que seu mandato fora cumprido.

7.3.4. A atuação do Brasil

Ao longo do processo de negociação do MEM, o Brasil contribuiu com uma série de comentários, de caráter sobretudo formal. Propôs mudanças na estrutura de composição dos princípios e objetivos enunciados do Mecanismo, de forma a proporcionar maior equilíbrio e a evitar superposição de conceitos. Apoiou a proposta uruguaia de

592 Por ocasião do 26°. Período Ordinário de Sessões (Montevideu, outubro de 1999), o plenário da CICAD aprovou formalmente a criação do Mecanismo.

593 A SENAD indicou o Dr. Marcos da Costa Leite para o cargo de perito titular do Brasil no MEM e o Dr. Sergio Nicastrí como suplente. Posteriormente, seriam indicados um representante da SENAD e outro do Itamaraty.

que viesse a ser desenvolvido observando-se as normas e práticas do ordenamento jurídico. Considerou que o mecanismo deveria ser governamental. Propôs que os Estados submetessem de forma escalonada ao longo do ano as informações ao questionário (ideia que não prosperou) e que os indicadores fossem em número reduzido e fáceis de interpretar (o número final seria de 61, não tão reduzido).⁵⁹⁴ Defendeu a garantia de confidencialidade dos documentos intermediários e propôs que o exame dos relatórios preliminares pelo plenário somente ocorresse após recebidos e incorporados os comentários das autoridades nacionais (propostas aceitas).

Tal postura – de acompanhamento atento e construtivo, com perfil baixo, grande dose de cautela e sem intenção efetivamente propositiva – foi fruto de instruções específicas. Em vista do momento de incertezas na esfera institucional pela qual se estava passando (o Conselho Nacional de Entorpecentes estava prestes a ser extinto), a delegação foi especificamente instruída a “evitar protagonismos” no tema, limitando-se a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos. Às vésperas da exoneração, o presidente do Conselho participou das primeiras sessões de negociação em posição enfraquecida, sem o respaldo político necessário para assumir posturas incisivas como as que havia assumido durante a negociação da Estratégia Hemisférica dois anos antes.

Em junho de 1998, em meio às negociações, o CONFEN foi extinto e substituído pelo Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), no âmbito da Casa Militar da Presidência da República (rebatizada de Gabinete de Segurança Institucional). O CONAD foi concebido como autoridade nacional coordenadora das políticas nacionais sobre drogas no Brasil, tendo a SENAD como seu escritório técnico e o Ministro-Chefe da Casa Militar/GSI como seu titular. Passou a ser integrado pelos diversos órgãos federais e entidades privadas competentes.⁵⁹⁵

594 CICAD/MEM/doc. 16/98, 27.07.98 – “Comentários do Governo do Brasil à 2a. Reunião do GTI/MEM”.

595 SENAD, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda e Conselhos Estaduais

O CONAD teria na teoria, mas não na prática, a função de seu antecessor de órgão decisório máximo na esfera de drogas, passando cada ministério a ter maior autonomia na sua respectiva esfera de jurisdição. Surgiu, aqui, um espaço importante a ser preenchido pela diplomacia brasileira na coordenação da atuação do país em foros internacionais e bilaterais. Com efeito, em 1997, enquanto se discutia a gênese do mecanismo de avaliações na OEA, registrava-se importante evolução institucional no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, com a criação de um núcleo para tratar dos temas vinculados ao narcotráfico.⁵⁹⁶

O antigo Departamento de Entorpecentes foi transformado em Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), igualmente subordinada à Presidência da República⁵⁹⁷ – subordinação que perduraria até 2011. Tratou-se aqui da implementação de recomendações da 20ª. Assembleia Geral da ONU referentes às estruturas institucionais nacionais, que por sua vez seguiam os moldes do *Office for National Drug Control Policy* norte-americano: vinculada à Presidência da República como órgão central do Sistema Nacional Antidrogas e com atribuições envolvendo a coordenação de todos os aspectos do combate às drogas ilícitas, tanto do lado da repressão da oferta como do controle da demanda. Seu Secretário seria o equivalente ao czar das drogas norte-americano. Na prática, contudo, o Ministério da Justiça manteve completa autonomia sobre as atividades de interdição/redução da oferta, obtendo a transferência oficial de volta para a sua jurisdição em dezembro do ano 2000.⁵⁹⁸ Aqueles dois anos foram marcados pela

Antidrogas (um representante dos 27 conselhos), além de representantes de organizações, instituições e entidades nacionais da sociedade civil.

596 A unidade informal foi inicialmente estabelecida na Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos (SGAP). Em 2001, o núcleo seria oficialmente transformado na Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT), com competência específica para tratar do tema de drogas e delitos conexos na agenda externa e coordenar a atuação dos diversos órgãos brasileiros competentes em foros bilaterais e internacionais. Com a criação da COCIT, cada evento internacional na esfera de drogas – aí se incluindo os foros da ONU, OEA, Mercosul, Comissões Mistas bilaterais e outros – passou a ser precedido por reunião interna de coordenação conduzida pelo MRE, exercício que proporciona panoramas atualizados dos esforços de cada órgão, demandas e possibilidades de cooperação externa.

597 Medida provisória nº. 1.669, de 19.06.1998.

598 O Decreto 3.696, de 21.12.2000, estipulou as competências do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional Antidrogas. Atribuiu ao Ministério da Justiça, como órgão central, e ao Departamento de Polícia Federal (DPF),

indefinição quanto às competências dos dois órgãos federais. Possivelmente por inércia, a SENAD – mesmo após tornar-se responsável apenas pela redução da demanda – continuou sendo, oficialmente, a Entidade de Coordenação Nacional do MEM e o órgão brasileiro principal junto à CICAD. A partir de 2001, a recém-criada Coordenação de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Itamaraty passou a compartilhar, na prática, as tarefas pertinentes ao mecanismo.

A postura das delegações brasileiras presididas pelo novo órgão permaneceu discreta, diante da necessidade de os novos representantes se familiarizarem com a substância e o ritmo do processo negociador. A memória foi garantida pela presença constante, nas delegações brasileiras, de representante do Itamaraty e da Missão do Brasil junto à OEA. Não obstante tais percalços, o MEM operaria dentro de parâmetros satisfatórios para o país.

7.4. A inauguração do Mecanismo: a Rodada Piloto de Avaliações

A primeira rodada-piloto do mecanismo, referente ao biênio 1999-2000, durou pouco menos de um ano. Cuidadosamente redigidos em tom não recriminatório, os relatórios nacionais consistiram em análises relativamente objetivas da situação interna de cada país em face da problemática das drogas. Algumas delegações procuraram valer-se de negociações de bastidores para manipular seus respectivos relatórios nacionais, expurgando-os de informações que pudessem constranger seus governos ou agregando dados positivos, de modo a torná-los mais palatáveis ao público interno. Temiam que seus países ainda não estivessem preparados para receber críticas – ainda que multilaterais e em formato construtivo – às suas atuações, ou a ver publicamente expostas suas mazelas. A maioria das delegações, contudo – aí incluída a brasileira –, não pareceu interpretar as recomendações

como órgão executivo, a competência sobre as atividades de repressão ao uso indevido, tráfico ilícito e produção não autorizada de drogas.

como críticas ou recriminações, mas simplesmente como deficiências a serem sanadas. Algumas delegações alegaram que determinadas recomendações implicavam gastos, para os quais os países de menor desenvolvimento relativo não se achavam preparados. Para auxiliar aqueles países, passaram ser previstos recursos específicos.

A primeira rodada permitiu que se desenhasse um quadro indicativo da situação hemisférica em vários aspectos. O relatório, de linguagem bastante técnica, apontou para a necessidade de aperfeiçoamento em áreas como coleta de dados estatísticos em geral, estudos epidemiológicos, redução da demanda e tratamento de dependentes. Apenas oito Estados já aplicavam normas mínimas de tratamento para dependentes, a maioria carecendo de programas, marco regulamentar e normas de atenção para centros de tratamento. Verificou-se, por exemplo, que a maioria dos países já possuía um plano nacional anti-drogas⁵⁹⁹ e havia ratificado os principais instrumentos multilaterais na matéria. Constatou-se que fatores como diferenças de sistemas jurídicos, recursos humanos, econômicos e financeiros, interesses e temores nacionais e escassez de informações, vinham dificultando a adoção de um ritmo uniforme de implementação e uma ação integrada dos países.⁶⁰⁰ Revelou-se o crescimento do consumo, a diminuição da idade média de início do uso de drogas, o surgimento de novas substâncias, a ampla disponibilidade e elevado grau de pureza das mesmas⁶⁰¹ e diversificação do tipo de drogas utilizadas.

Com base nas avaliações nacionais, foram formuladas mais de 400 recomendações padronizadas aos países (tabela 3), recebendo cada qual – independentemente de seu grau de avanço no tratamento da problemática das drogas – cerca de uma dezena de recomendações. Algumas foram aplicadas a quase todos – como, por exemplo, desenvolvimento da capacidade de estimar os custos do problema das

599 CICAD, documento de trabalho para reunião do GEG, março de 2004.

600 "Presentation by Mr. Lancelot Selman, Principal Representative of Trinidad and Tobago and Chairman of CICAD". OEA/Ser. L/XIV.3.1 – CICAD/E/doc.7/00, 11.12.2000.

601 "Palavras do Secretário-Geral da OEA". OEA/Ser.L/XIV.3.1 – CICAD/E/doc. 6/00, 11.12.2000.

drogas, ratificação da Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal e implementação de um sistema de estimativas de consumo de drogas –, ao passo que outras, mais básicas, a um número reduzido de países – criminalização da lavagem de dinheiro, aplicação de sanções pela não delação de transações suspeitas, estabelecimento de cooperação internacional para combate à lavagem de dinheiro e regulamentação das profissões envolvidas na distribuição de produtos farmacêuticos.⁶⁰² Todos os 34 países receberam do grupo de peritos um rol de tarefas a cumprir. O relatório sobre o Brasil⁶⁰³ foi, de maneira geral, bastante favorável, sendo objeto de seção à parte.

Tabela 3 – Recomendações da Primeira Rodada aos países (1999-2000)

(continua)

Recomendações	Nº de países
1- Desenvolver a capacidade de estimar o custo do problema das drogas	29
2- Ratificar a Convenção de Assistência Mútua em Matéria Penal	28
3- Implementar sistema de estimativa de consumo de drogas	28
4- Estender programas de prevenção a populações-chave	25
5- Ratificar a Convenção sobre Armas (CIFTA)	22
6- Estabelecer um banco de dados de armas de fogo	22
7- Avaliar programas de prevenção	21
8- Desenvolver um sistema integrado de estatísticas e documentos	20
9- Fortalecer os mecanismos de pré-notificação de exportações de substâncias químicas	19
10- Avaliar programas de tratamento	18
11- Estimar áreas de cultivos e produção potencial	16
12- Ratificar a Convenção contra a Corrupção	14

602 *Summary Matrix of Recommendations*, 30.01.2001.

603 Elaborado conjuntamente por peritos do Equador, Belize e São Cristóvão e Nevis.

**Tabela 3 – Recomendações da Primeira Rodada aos países
(1999-2000)**

(continuação)

Recomendações	Nº de países
13- Adotar normas mínimas de tratamento de dependentes químicos	13
14- Estabelecer mecanismos de cooperação internacional para delitos relacionados a armas de fogo	12
15- Desenvolver um registro de operações/detenções/condenações relacionadas ao narcotráfico	11
16- Fortalecer mecanismos de vigilância de cultivos ilícitos	11
17- Estabelecer um mecanismo de controle da fabricação e comércio de armas	10
18- Adotar um plano antidrogas	9
19- Aprovar e implementar uma estratégia de redução da demanda	9
20- Confirmar se a legislação doméstica está de acordo com os regulamentos-modelo da CICAD	9
21- Incorporar um sistema de avaliação ao plano antidrogas	8
22- Estabelecer uma Unidade de Inteligência Financeira	8
23- Estabelecer um banco de dados sobre crimes relacionados à lavagem de dinheiro	8
24- Adotar diretrizes para a redução da demanda	8
25- Estabelecer um sistema de estimativas das necessidades lícitas de substâncias químicas Controladas	8
26- Adotar legislação que sancione o desvio de substâncias químicas	7
27- Adotar legislação sobre transações suspeitas	6
28- Estabelecer mecanismo para administração de produtos confiscados do crime	6
29- Desenvolver uma estrutura para controlar o desvio de substâncias químicas	6
30- Fortalecer o intercâmbio de informação sobre fármacos e substâncias químicas	6
31- Ratificar a Convenção de 1971	5
32- Estabelecer um orçamento central	5

Tabela 3 – Recomendações da Primeira Rodada aos países (1999-2000)

(conclusão)

Recomendações	Nº de países
33- Criminalizar a produção ilícita e o tráfico de armas de fogo	4
34- Ratificar a Convenção de 1961	3
35- Continuar a desenvolver a capacidade de estimar o custo do problema das drogas	3
36- Promover treinamento em prevenção e tratamento	3
37- Estabelecer um sistema de intercâmbio de informação sobre narcotráfico	3
38- Ratificar a Convenção de 1988	2
39- Estabelecer uma autoridade central na área de drogas	2
40- Controlar a produção de drogas sintéticas	2
41- Reduzir o número de laboratórios clandestinos	2
42- Coordenar os órgãos municipais, estaduais e federais para impedir desvio de produtos controlados	2
43- Aperfeiçoar a coordenação entre as autoridades competentes (controle da oferta)	2
44- Implementar programas de desenvolvimento alternativo	1
45- Estabelecer autoridade judiciária para investigar e controlar o narcotráfico	1
46- Criminalizar a lavagem de dinheiro	1
47- Sancionar omissões de denúncias de operações suspeitas	1
48- Estabelecer cooperação internacional para investigar casos de lavagem de dinheiro	1
49- Regulamentar as profissões envolvidas na distribuição de produtos farmacêuticos	1

Em janeiro de 2001, a CICAD publicou o relatório em seu *web-site*, descrevendo o progresso de cada país na guerra às drogas.⁶⁰⁴ Em

604 "MEM formula recomendaciones", in "Noticias – Novedades de la OEA", março-abril 2001, in Newsletter: "Noticias – Novedades de la OEA", março-abril 2001.

pronunciamento feito na ocasião, o Secretário-Geral da OEA, Cesar Gaviria, recordou que a legitimidade do mecanismo dependia, em grande medida, da publicidade e da periodicidade dos relatórios e do consequente escrutínio público. Sendo uma das premissas da estratégia do MEM a de que o problema das drogas afetava a sociedade em seu conjunto, a divulgação dos resultados da avaliação geraria um debate estruturado e documentado sobre os desafios e as prioridades para cada país, contribuindo para formar consensos básicos no tocante às ações e políticas necessárias. Afirmou que o MEM constituiria o ponto de referência fundamental para o futuro das ações nacionais antidrogas, refletindo de maneira honesta e direta as realidades enfrentadas pelos países e indicando-lhes soluções.⁶⁰⁵

A reação indiferente da mídia, do setor acadêmico e do público em geral, contudo, frustrou as expectativas, contrastando com o interesse manifestado nas fases iniciais do processo de negociação.⁶⁰⁶ Não fosse por alguns poucos jornalistas mais ágeis, o evento teria passado despercebido no continente, inclusive nos EUA. O motivo parece ter sido o fato de os produtos do MEM, de caráter técnico e não recriminatório, não se prestarem a manchetes de impacto. Em vista das barreiras inerentes ao seu caráter governamental, deliberadamente erigidas durante o processo negociador – tais como a restrição do acesso aos questionários originais –, o MEM permaneceria, não obstante sua relevância, majoritariamente restrito aos círculos oficiais.

Dois meses mais tarde, Bush anunciou os resultados do processo anual de certificação, atraindo maior atenção da mídia do que em anos anteriores. Nenhum país do hemisfério foi descertificado: O Haiti recebeu o tradicional *waiver*, enquanto Bolívia, Colômbia e México receberam elogios por seus esforços, apesar do aumento da produção e do tráfico nos dois últimos. A mensagem subjacente era clara: qualquer instrumento que viesse a substituir o norte-americano teria de incluir um mecanismo de sanções – o que não era o caso do MEM.

605 “Palavras do Secretário-Geral da OEA”. OEA/Ser.L/XIV.3.1 – CICAD/E/doc. 6/00, 11.12.2000.

606 CICAD/MEM/doc. 6/98, 22.07.98 – Comentários do Governo do Canadá à 2ª. Reunião do GTI/MEM.

O tema das drogas figurou de forma proeminente na pauta da Terceira Cúpula das Américas (Québec, abril de 2001), sendo o mecanismo apresentado como um dos êxitos da política interamericana de cúpulas. Incluiu-se na Declaração e no respectivo Plano de Ação a recomendação de que se implementassem integralmente as recomendações do mecanismo, bem como o compromisso dos governos em tornar aquele instrumento um “pilar” da cooperação hemisférica na luta contra todos os aspectos do problema global das drogas.

O exercício da primeira rodada foi complementado pela avaliação do cumprimento de suas recomendações meses depois. Com base em questionário de avaliação da implementação das recomendações, os países demonstraram os esforços realizados, assim como a assistência requerida (foram 132 pedidos de assistência técnica e/ou financeira) e os obstáculos enfrentados. O relatório hemisférico, de tom bastante positivo, indicou que os países das Américas haviam feito “um esforço significativo” para cumprir as medidas recomendadas, deparando-se alguns deles com obstáculos decorrentes da falta de recursos técnicos e financeiros. Ressaltaram-se progressos em diversas áreas, incluindo a implementação de programas de desenvolvimento alternativo, adoção de medidas contra lavagem de dinheiro e assinatura, por vários países, de tratados para combater a corrupção e o tráfico de armas de fogo, implementação de sistemas nacionais de informação por meio da criação de observatórios nacionais de drogas, harmonização de metodologias de compilação, coleta e sistematização de estatísticas sobre oferta e demanda de drogas.

Entre as deficiências, foi identificada a compilação de estatísticas sobre, por exemplo, pessoas detidas e condenadas por delitos relacionados com drogas, e ratificação de determinados instrumentos internacionais. O objetivo de formação de um marco jurídico comum vinha esbarrando em dificuldades, em face da demora dos países em aderir ou ratificar alguns instrumentos internacionais. Tal deficiência revelava problemas tais como a insuficiente coordenação entre

os órgãos do Executivo, ou entre este e o Legislativo, além da manifesta falta de vontade política de alguns Estados.⁶⁰⁷ Em autocrítica construtiva, verificou-se que as recomendações formuladas não haviam sido suficientemente concretas e específicas, por vezes deixando de levar em conta o contexto socioeconômico e as prioridades de cada país. Já naquela primeira rodada, percebeu-se que a implementação constituiria um processo relativamente lento, sendo as tarefas atribuídas aos países, de modo geral, trabalhosas e, em muitos casos, onerosas.

Por ocasião da divulgação do relatório, Gaviria afirmou que o mais importante era a atmosfera de cooperação criada pelo processo, dispondo-se, pela primeira vez, de parâmetros objetivos de avaliação, cifras e metas.⁶⁰⁸ O chefe da delegação dos EUA qualificou o mecanismo de “uma aliança de interesses para lidar com o problema das drogas” e afirmou que o hemisfério havia ido “muito além do interesse inicial de substituir o processo de certificação”.

7.5. Aperfeiçoamentos e consolidação

Em abril de 2001, ao final da primeira rodada, os Estados-membros tornaram a reunir-se para refinar os indicadores e os procedimentos, analisar a eficácia do processo e credibilidade das avaliações. Como resultado do esforço de reflexão, acordou-se estender para dois anos o período de cada rodada, de modo a dar tempo para ocorrerem evoluções mensuráveis nos quadros nacionais. Para garantir produtos anuais que dessem a “resposta” hemisférica a cada processo de certificação, decidiu-se que, nos anos de intervalo da avaliação do desempenho dos países, seria realizada avaliação de seguimento da implementação das recomendações formuladas na rodada anterior.

607 Alguns vinham assinalando que suas legislações domésticas iam além do contemplado nos instrumentos, ou então se recusavam a ratificá-los por considerarem não corresponder aos seus interesses nacionais.

608 “*OEA admite escaso progreso de luchas antinarcótics en el continente*”, Agência de Notícias EFE, in “*Noticias Internacionales*”. US Department of Public Information. 31.01.2002.

Por esse motivo, refutou-se mais uma vez o modelo proposto pelos EUA de avaliação de apenas dois temas a cada ano.⁶⁰⁹

Esse exercício de autoavaliação periódica viria a ser posteriormente repetido ao final das rodadas seguintes, assumindo uma dinâmica própria e consolidando uma mentalidade receptiva a aperfeiçoamentos constantes.

A segunda rodada (referente ao período 2001-2002) realizou-se entre 2002 e 2004, já de forma rotineira em vista da experiência adquirida e da rápida consolidação de uma metodologia de trabalho. O relatório hemisférico revelou que, nos dez anos anteriores, os países do hemisfério haviam progredido em todos os aspectos importantes da estrutura institucional. Os esforços vinham sendo dificultados, no entanto, pela escassez de recursos em vários países. Mencionou os progressos alcançados com a adoção de legislações antilavagem de dinheiro mais sofisticadas, maior erradicação de cultivos e operações de interdição. Muitas conclusões gerais do relatório coincidiram com as do processo de certificação norte-americano, como, por exemplo, de que a demanda por drogas aumentara em todos os países da região; de que o narcotráfico vinha contribuindo para o crime e a violência; de que estaria ocorrendo um aumento da produção e pureza das drogas ilícitas. O relatório revelou que, ao mesmo tempo em que o cultivo de coca declinara na Bolívia e no Peru, sofrera um aumento proporcional na Colômbia (cerca de 2 mil hectares em 2001), espreado-se naquele país também a produção de *cannabis* e papoula. Citou o desvio e contrabando de precursores químicos e outras substâncias controladas, resultantes de controles insuficientes. Devotou uma seção importante ao surgimento de grandes organizações criminosas transnacionais com amplos recursos financeiros, envolvidas com o narcotráfico e delitos conexos.

Por sugestão do Secretário-Geral da OEA, o Brasil e outros países convocaram uma conferência de imprensa para divulgar os resultados

609 "Informe Final da 7ª. Reunião do GTI/MEM". OEA/Ser.L/XIV.4.7, CICAD/E/doc.13/01, 18.05.2001.

da rodada. Como no exercício anterior, o assunto não rendeu mais do que algumas breves notas, sendo claro o desapontamento dos jornalistas com a ausência de notícias de impacto, tais como uma classificação dos países com base no desempenho.

Os relatórios nacionais sobre a implementação das recomendações da segunda rodada (tabela 4) não revelaram situação particularmente alvissareira: das 320 recomendações examinadas, 82 haviam sido cumpridas, 186 estavam em alguma fase de implementação e 57 não haviam sido iniciadas. Causou preocupação o fato de a segunda rodada encerrar-se com 82 recomendações não cumpridas provenientes da primeira (13 das quais dirigidas à América do Sul) – metade das quais sobre ratificação de convenções ou aprovação de leis internas –, revelando ser a esfera legislativa de avanço particularmente difícil.⁶¹⁰ Tendo em mente essa dificuldade, a Secretaria Executiva propôs que a CICAD trabalhasse com os congressos nacionais para promover as ratificações e que, conforme o caso, o seu Presidente de turno ou o Secretário-Geral da OEA encaminhassem comunicações por escrito aos mandatários, instando-os a promover a ratificação. A Secretaria-Executiva propôs ainda que representantes da CICAD visitassem os países objeto de recomendações reiteradas para oferecer assistência para sua implementação.⁶¹¹ Diante do risco de desmoralização do mecanismo, foi instituído, ao final da segunda rodada, procedimento de comunicação direta a altas autoridades dos países que acumulassem recomendações reiteradas, conforme explicado mais adiante.

610 Insumos da Secretaria para a redação do Relatório Hemisférico. CICAD, 20.02.2004.

611 Foram recebidos 56 pedidos de assistência dos Estados membros para o cumprimento das recomendações, totalizando cerca de US\$ 7 milhões.

Tabela 4 – Cumprimento das Recomendações da Segunda Rodada (2001-2002)

(continua)

País	Cumpridas	Em Progresso	Não Começadas	Total
Antígua	1	5	3	9
Argentina	2	2	3	7
Barbados	2	4	4	10
Belize	2	4	1	7
Bahamas	3	5	1	9
Bolívia	1	9	5	15
Brasil	2	4	2	8
Canadá	4	2	0	6
Colômbia	5	10	1	16
Costa Rica	3	5	0	8
Chile	5	5	0	10
Dominica	2	3	1	6
Equador	2	8	0	10
El Salvador	1	1	1	3
EUA	2	7	3	12
Granada	6	6	0	12
Guatemala	3	5	0	8
Guiana				0
Haiti	3	7	1	11
Honduras	2	7	6	15
Jamaica	4	9	3	16
México	3	3	1	7
Nicarágua	3	10	2	15
Panamá	1	5	1	7
Peru	3	6	0	9
Paraguai	2	11	0	13

Tabela 4 – Cumprimento das Recomendações da Segunda Rodada (2001-2002)

(conclusão)

País	Cumpridas	Em Progresso	Não Começadas	Total
Rep. Dominicana	5	6	0	11
São Cristóvão	0	4	0	4
Santa Lúcia	4	3	4	11
Suriname	3	8	6	17
São Vicente	1	4	5	10
Trinidad e Tobago	2	6	2	10
Uruguai	0	7	1	8
Venezuela	0	5	0	5
Total	82	186	57	320
Porcentagem	25,6	58,1	17,8	100

Por ocasião da divulgação dos resultados do processo de certificação norte-americano em 2002, a concessão de *waiver* à Guatemala, embora sem acarretar qualquer sanção, desagradou profundamente as autoridades daquele país. Em comunicado de imprensa circulado na OEA, o Governo da Guatemala manifestou inconformidade com a “medida unilateral de descertificação dos EUA, que viola o princípio da igualdade jurídica entre as nações, ignora a certificação multilateral aprovada na OEA, debilita o processo de negociação de um Acordo de Livre-Comércio entre os EUA e a América Central e deteriora a atmosfera de solidariedade interamericana na luta contra o terrorismo e o crime organizado transnacional.” Anexo à comunicação, incluiu-se uma cópia de um trecho da avaliação do MEM referente ao período 2001-2002, segundo o qual o país havia “desenvolvido e implementado ações nos diversos âmbitos da problemática das drogas”.

A terceira rodada de avaliações (2003-2004) foi finalizada em abril de 2005. Tornaram-se mais frequentes as discussões em plenário

sobre quais pressões poderiam vir a ser exercidas sobre os governos para que cumprissem as recomendações, preocupando-se os peritos em evitar uma benevolência mútua que desacreditasse o mecanismo. Começou a registrar-se, igualmente, certa preocupação com os diferentes níveis de rigor que se vinham involuntariamente adotando para cada país, muito embora fossem os trabalhos guiados por diretrizes padronizadas. Debateu-se o grau de “generosidade” com que se deveriam reconhecer os avanços mínimos apresentados pelos países mais carentes. Outro tema sensível debatido foi a conveniência de se fazer menção à situação política nos países que estivessem passando por momentos de turbulência passíveis de afetar seus esforços no tratamento da problemática das drogas – conforme ocorreu com Haiti e Bolívia em 2004. A tendência do grupo foi de não se esquivar a citar aspectos que exercessem efeitos diretos e substantivos sobre os esforços nacionais avaliados. Todas essas inquietações apontavam para a tendência de o grupo vir a tornar-se gradualmente mais rigoroso em suas avaliações, a exemplo do que já ocorria, por exemplo, nos mecanismos da OCDE de avaliação nas áreas de lavagem de dinheiro e suborno.

Em março de 2003, ao final da segunda rodada, realizou-se nova reunião de revisão do mecanismo.⁶¹² Houve uma maior reflexão sobre os defeitos da avaliação hemisférica, cujas recomendações, ao contrário das avaliações nacionais, mostravam-se de tal modo amplas e genéricas que não explicitavam a nenhum país que medidas adotar, quando ou de que maneira. Nessas condições, estipulou-se que o relatório hemisférico passaria a ser uma resenha sucinta, dirigida ao nível interamericano mais alto – a Cúpula das Américas.⁶¹³

Um dos principais avanços foi a adoção de procedimentos para se instarem os países a cumprir as recomendações reiteradas. Julgou-se que a permanência, na terceira rodada, de reiterações antigas minaria a credibilidade do mecanismo. Enfatizando que a não observância das

612 Oitava Reunião do Grupo de Trabalho Intergovernamental (Cidade do Panamá, março de 2003).

613 Carta do Secretário Executivo da CICAD ao Perito Brasileiro. SGE/CAD-61/04, 30.01.04.

recomendações por um país debilitava o MEM, o documento final⁶¹⁴ definiu os procedimentos que a Comissão poderia adotar para instar os países a cumprirem as recomendações: em uma primeira etapa, prestação de auxílio, assessoria, assistência técnica e recursos para o cumprimento das recomendações; em uma segunda etapa, requerimento por escrito da CICAD ao país; se, ao final, persistisse a omissão, o Presidente da Comissão ou um comitê de peritos, previamente autorizados pelo plenário da Comissão, procurariam persuadir o governo do país em questão a cessar a omissão. A proposta refletia a conscientização de grande parte dos países sobre a necessidade de se começarem a dar algumas garras – ainda que pouco afiadas – ao mecanismo.

Ao final da terceira rodada, em fevereiro de 2006, realizou-se, sob a presidência canadense, um exercício de revisão mais abrangente do mecanismo. Uma das principais alterações acordadas foi a redução dos indicadores praticamente à metade (de 86 para 49), havendo consenso de que sua extensão – cerca de 300 páginas de informações, parte das quais apenas marginalmente relacionadas à problemática das drogas – dificultava o manejo pelos peritos, sendo pouco conducente à elaboração de relatórios de avaliação efetivamente analíticos. Decidiu-se estender de 2 para 3 anos o período de duração de cada rodada, de modo a dar aos países mais tempo para cumprir as recomendações.⁶¹⁵ Nos anos intersessionais, seria publicado relatório de impacto do MEM, atendendo à tradicional preocupação com a apresentação de produtos anuais em resposta ao processo de certificação norte-americano.

Após longos debates, foi rejeitada proposta brasileira de publicação no sítio da CICAD do conjunto das informações fornecidas pelos países ao longo da rodada,⁶¹⁶ que se destinava a dar maior transparência ao processo, ao abrir para o público uma grande quantidade de informações disponibilizadas pelos países (das cerca de 300 páginas de

614 CICAD/doc. 1222/03, 17.04.2003 – “Políticas para Instar os Países ao Cumprimento das Recomendações Reiteradas”.

615 Calculou-se, ademais, que a medida representaria uma economia da ordem de US\$ 160 mil por ano para a Comissão, reduzindo-se o número de reuniões de peritos de 6 a cada 2 anos para 4 a cada 3 anos.

616 Manifestaram-se contra a proposta alguns países caribenhos, além do Secretário-Executivo da CICAD.

informações fornecidas, disponibilizava-se tão somente um sumário de 15 páginas). Esperava o Brasil que tal abertura pudesse estimular maior interesse do público – especialmente acadêmicos e pesquisadores – pelo tema das drogas no hemisfério e pelo próprio MEM e estimular um saudável escrutínio dos trabalhos feitos pelos peritos governamentais.

Quanto ao cumprimento das recomendações pelos países da região como um todo, optou-se desta vez por tabular o documento por área temática e não por país, de modo a atender ao pleito de delegações incomodadas com a perspectiva de comparações desfavoráveis a seus países (tabela 5).

Tabela 5 – Cumprimento das Recomendações da Terceira Rodada (2003-2004)

(continua)

Área Temática	Cumpridas	Em Progresso	Não Começadas	Total
Fortalecimento Institucional	11	56	17	84
Planos Nacionais	4	5	3	12
Convenções Internacionais	2	35	13	50
Sistemas de Informação	5	16	1	22
Redução da Demanda	39	82	31	152
Prevenção	11	30	6	47
Tratamento	7	31	15	53
Estatísticas sobre Consumo	21	22	10	53
Redução da Oferta	27	49	21	97
Produção e Desenvolvimento Alternativo	10	6	3	19

Tabela 5 – Cumprimento das Recomendações da Terceira Rodada (2003-2004)

Área Temática	Cumpridas	Em Progresso	(conclusão)	
			Não Começadas	Total
Controle de Produtos Farmacêuticos	8	25	8	41
Controle de Substâncias Químicas	10	19	12	41
Medidas de Controle	56	82	27	165
Tráfico Ilícito de Drogas	10	7	4	21
Armas de Fogo	11	15	10	36
Lavagem de Dinheiro	27	46	10	83
Corrupção	5	10	1	16
Crime Organizado	3	4	2	9
Total	133	269	96	498

A quarta rodada, referente ao período 2005-2006, apresentou sensível evolução. A redução do número de indicadores permitiu aos peritos um exame mais atento e aprofundado das questões, refinando-se as recomendações. A pedido de alguns países, o relatório hemisférico deixou de conter, a partir de então, uma tabela comparativa geral sobre a implementação das recomendações pelos países ou mesmo por regiões.

7.6. O Brasil nas avaliações do MEM – avanços recentes

Os relatórios sobre o Brasil nunca apresentaram dificuldades. Entre os órgãos técnicos brasileiros competentes, o MEM sempre foi visto, de modo geral, como mais um entre os diversos questionários, de avaliação ou meramente informativos, a serem preenchidos regularmente. As recomendações sempre foram recebidas como contribuições positivas, e até mesmo como um impulso para a aceleração da

implementação de medidas necessárias, porém retardadas pela burocracia governamental ou pelo Legislativo.

Já na primeira rodada, o documento foi aceito pelos órgãos nacionais competentes como um diagnóstico realista, equilibrado e objetivo do problema das drogas no país, por simultaneamente reconhecer os progressos alcançados e identificar as lacunas e deficiências. Refletiu avanços como, por exemplo, a adoção do Programa de Ação Nacional Antidrogas; a estratégia nacional de redução da demanda; uma grande variedade de programas de tratamento e reabilitação, com ampla participação da sociedade civil; esforços para prevenir a instalação e expansão de cultivos ilícitos; a tipificação como delito da fabricação, tráfico, importação e exportação ilegal de armas, explosivos e munições; a incorporação na legislação nacional do delito de lavagem de dinheiro; a existência de uma unidade de inteligência financeira (COAF) e de um Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), para administrar os bens confiscados ao narcotráfico. As recomendações ao país (tabela 6) procuraram estimular as autoridades nacionais competentes a irem mais além em seus esforços, não sendo questionadas por nenhum dos órgãos responsáveis pelo seu cumprimento.

Tabela 6 – Implementação das Recomendações da Primeira Rodada pelo Brasil (1999-2000)

(continua)

Recomendação	C	E/C	N/C
1- Ratificar a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal e a Convenção Interamericana contra a Corrupção - C/C: exorta à sua ratificação com a brevidade possível		X	
2- Continuar a implementação do sistema integrado para a coleta e manutenção de estatísticas e documentos - C/C: reconhece os avanços feitos pelo Brasil e o exorta a seguir envidando os esforços		X	
3- Implantar um processo para medir a prevalência do uso de drogas, que inclua a idade de início do consumo e a incidência anual de novos consumidores de drogas - C/C: idem (anterior)		XX	
4- Avaliar todos os programas de redução da demanda - C/C: idem (anterior)		XX	
5- Desenvolver sistemas para determinar a superfície de plantação de <i>cannabis</i> e a instalação de laboratórios de processamento de cocaína - C/C: idem (anterior)		X	
6- Criar um sistema de estimativas das necessidades de substâncias químicas controladas por parte da indústria lícita - C/C: Reconhece os esforços do Brasil para cumprir a recomendações e espera que se superem os problemas que poderiam causar atrasos		X	
7- Fortalecer a aplicação do mecanismo de notificação prévia à exportação de substâncias controladas em cumprimento à Convenção da ONU de 1988 - C/C: Avalia positivamente as ações que as instituições brasileiras vêm empreendendo para possibilitar o cumprimento da recomendação		X	

Tabela 6 – Implementação das Recomendações da Primeira Rodada pelo Brasil (1999-2000)

Recomendação	(conclusão)		
	C	E/C	N/C
8- Assegurar a devida coordenação entre os níveis municipal, estatal e federal, a fim de obter informações completas para prevenir o desvio de substâncias químicas controladas - C/C: Toma nota das dificuldades derivadas da grande extensão do país para assegurar a coordenação requerida, reconhece os esforços do Brasil e exorta o país a continuar com a implementação da recomendação		X	
9- Estabelecer um registro ou banco de dados que reflita o número de operações de apreensão de armas, munições, explosivos e outros materiais relacionados - C/C: Toma nota dos esforços que o Brasil vem levando a cabo e espera que a SENASP consiga que o banco de dados recomendado esteja funcionando com a possível brevidade		X	
10- Estabelecer um registro de pessoas detidas, condenadas e de sanções administrativas por crimes de lavagem de dinheiro - C/C: Reconhece os esforços do Brasil		X	
11- Estabelecer a cooperação internacional para investigação e julgamento de delitos de fabricação e tráfico ilícito de armas - C/C: Expressa satisfação com o cumprimento da recomendação.	X		
12- Desenvolver a capacidade de estimar o custo humano, social e econômico do problema das drogas - C/C: Conclui que, para o cumprimento da recomendação, é necessário elaborar um projeto que contemple as bases metodológicas para a realização de um estudo daqueles custos. Informa que apresentará uma proposta de metodologia que seja aplicável a todos.			X

C: cumpridas; E/C: em cumprimento; N/C: não cumpridas; C/C: comentários da CICAD

No período entre a formulação das recomendações da primeira rodada e a avaliação de sua implementação, apenas uma das tarefas (referente ao tráfico de armas) pôde ser concluída. A única recomendação não iniciada (estimativas dos custos) mostrou-se problemática para praticamente todos os países do grupo, vindo a ser eliminada a

partir da quarta rodada. As dez tarefas restantes estavam em fase de implementação pelos diferentes órgãos brasileiros competentes,⁶¹⁷ requerendo esforços mais demorados. Quase todas se mostraram complexas, requerendo períodos longos para seu cumprimento total, um esforço de coordenação entre agências ou com governos estaduais e, em vários casos, recursos financeiros.

Tabela 7 – Implementação das Recomendações da Segunda Rodada pelo Brasil (2001-2002)

(continua)

Recomendação	C	E/C	N/C
1- Ratificar a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal (recomendação reiterada da primeira rodada) - C/C: vê com preocupação o lento avanço do processo de ratificação e insta o Brasil a cumprir a recomendação, se possível em 2004		X	
2- Ratificar a Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional e seus três protocolos complementares - C/C: Expressa satisfação com o significativo avanço e insta o país a ratificar o instrumento pendente (Protocolo sobre armas de fogo)	X	X	
3- Implementar um sistema de avaliação sobre a eficácia dos programas de prevenção, tratamento e reabilitação de dependentes químicos - C/C: Alenta o país a cumprir a recomendação nos prazos previstos		X	
4- Realizar estudos epidemiológicos atualizados dirigidos a crianças de rua - C/C: Reconhece o progresso alcançado pelo Brasil e insta o país a cumprir a recomendação na data prevista		X	

617 Ministério das Relações Exteriores (MRE), Secretaria Nacional Sobre Drogas (SENAD), Departamento de Polícia Federal (DPF), Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Ministério da Saúde (MS) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Tabela 7 – Implementação das Recomendações da Segunda Rodada pelo Brasil (2001-2002)

Recomendação	(conclusão)		
	C	E/C	N/C
5- Implementar o sistema nacional de administração de produtos controlados - C/C: idem (anterior)		X	
6- Aprovar a lei que tipifica e sanciona a posse, uso, tráfico e comercialização ilícita de munições - C/C: Expressa satisfação pelo cumprimento da recomendação	X		
7- Incorporar, no Sistema Nacional de Informação de Justiça e Segurança Pública, informação nacional sobre tráfico ilícito de drogas, armas de fogo, lavagem de dinheiro e número de pessoas processadas e condenadas por aqueles delitos - C/C: Reconhece o progresso alcançado pelo Brasil e insta o país a prosseguir com os esforços para cumprir a recomendação		X	
8- Elaborar um registro de respostas às solicitações de extradição realizadas e recebidas relacionadas com o tráfico ilícito de drogas e lavagem de dinheiro - C/C: Expressa satisfação pelo cumprimento da recomendação	X		

C=cumprida/ E/C=em cumprimento/ N/C=não cumprida / C/C=comentários da CICAD

Na segunda rodada, o Brasil recebeu oito recomendações (tabela 7), apenas uma delas reiterada da primeira. A situação brasileira parecia razoável: duas recomendações haviam sido cumpridas, duas não haviam sido iniciadas e quatro se encontravam em implementação. O processo de ratificação da Convenção sobre Assistência Mútua em Matéria Penal anunciava ser lento e difícil, não obstante sua inclusão, pelo Itamaraty, em listas de instrumentos prioritários enviadas ao Congresso. A Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional, ao contrário, foi ratificada rapidamente, diante de seu alto perfil e das diversas ramificações de interesse para o Ministério da Justiça e outros órgãos de aplicação da lei. As recomendações na esfera de redução da demanda (n^{os}. 3 e 4) encontravam-se em estágio avançado de implementação pela SENAD, com apoio financeiro da

CICAD. As recomendações 5 e 7 mostrar-se-iam de implementação mais trabalhosa, em face da necessidade de centralizar e sistematizar dados que, em alguns casos, encontravam-se dispersos nos bancos de dados de cada governo estadual. De modo geral, contudo, o quadro brasileiro refletiu o compromisso dos órgãos nacionais em levar a cabo as tarefas indicadas pela CICAD, bem como sua capacidade em fazê-lo.

Tabela 8 – Implementação das Recomendações da Terceira Rodada pelo Brasil (2003-2004)

(continua)

Recomendação	C	P	E	N/C
1. Ratificar o Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições, da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (recomendação reiterada da Segunda Rodada) ⁶¹⁸		X		
2. Ratificar a Convenção Interamericana Sobre Assistência Mútua Em Matéria Penal (recomendação reiterada da Primeira Rodada)		X		
3. Completar o Datasinad na data prevista (fevereiro/2006), como a base de dados nacional sobre drogas, para a coleta, manutenção e análise de dados relacionados com drogas			X	
4. Estabelecer um sistema nacional integrado de programas de prevenção do abuso de drogas para populações específicas			X	
5. Realizar avaliações sobre o impacto dos programas de prevenção do abuso de drogas (recomendação reiterada da Segunda Rodada)		X		
6. Implementar um Sistema Nacional de gestão de produtos controlados para os produtos farmacêuticos e substâncias químicas (recomendação reiterada da Segunda Rodada)			X	

618 Em março de 2006, poucos meses após a publicação do relatório, o Brasil retificou o Protocolo.

Tabela 8 – Implementação das Recomendações da Terceira Rodada pelo Brasil (2003-2004)

(conclusão)

Recomendação	C	P	E	N/C
7. Incorporar ao Sistema Nacional de Informação de Justiça e Segurança Pública (Infoseg/SENASP) os dados pertinentes aos pedidos de cooperação judicial feitos pelo Brasil ou por ele recebidos, com relação ao tráfico ilícito de drogas	X			
8. Incorporar ao Infoseg os dados pertinentes ao número de pessoas processadas e condenadas pela posse e tráfico ilícitos de armas de fogo e munições e sobre as quantidades de armas de fogo e munições confiscados		X		
9. Ampliar a legislação vigente sobre lavagem de ativos para que inclua delitos determinantes, inclusive o tráfico de seres e órgãos humanos, prostituição e pornografia			X	
10. Expandir os controles administrativos vigentes para a prevenção da lavagem de ativos, a fim de incluir advogados, notários públicos e contadores			X	
11. Estabelecer um sistema de informação sobre o valor e destino dos ativos apreendidos em decorrência de atividades de lavagem de ativos			X	
12. Estabelecer uma entidade encarregada da administração de bens apreendidos por lavagem de ativos		X		
13. Estabelecer um sistema de investigação e informação sobre o número de funcionários públicos detidos, processados e condenados por atos de corrupção relacionados com o tráfico de drogas			X	
14. Estabelecer uma base de dados para facilitar o levantamento e a informação do número de pessoas detidas, processadas e condenadas por atividades relacionadas com o crime organizado transnacional			X	

C=cumprida/ P=poucos avanços / E=em cumprimento/ N/C=não cumprida

Não obstante o aumento do número de recomendações na terceira rodada – de resto, ocorrido com todos os demais países –, a avaliação do Brasil foi novamente bastante equilibrada e favorável (tabela 8). Foram reconhecidos avanços referentes ao aumento geral dos recursos destinados à implementação dos programas, à execução de estudos de avaliação da eficácia dos programas e serviços de tratamento e reabilitação, à implementação de um estudo epidemiológico sobre crianças de rua, ao estabelecimento de medidas de controle de substâncias químicas, à implementação das medidas necessárias para o controle da posse, tráfico e produção de armas de fogo e à ampliação do arcabouço legal e dos controles administrativos na área de lavagem de ativos. A cada um desses elogios, contudo, correspondeu uma recomendação para o país ir além e seguir aperfeiçoando os sistemas existentes. Das 14 recomendações, 4 foram reiteradas das rodadas anteriores: duas em vista do próprio ritmo dos trâmites congressuais para a ratificação de tratados e outras duas, por requererem esforços de mais longo prazo.

O relatório refletiu diversos avanços no Brasil, entre os quais a legislação sobre drogas. De maneira a aproximar o Direito Interno dos principais dispositivos dos documentos das Nações Unidas, foram estabelecidas normas de controle e fiscalização de precursores químicos envolvendo cerca de 17 mil empresas do ramo (Lei 9.017/95), regulamento da utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas (Lei 9.034/95), mediante tutela cautelar para venda imediata de bens apreendidos do narcotráfico (passando a permitir o usufruto imediato, pelos órgãos do governo, daqueles bens), tipificação do crime de lavagem de dinheiro e criação do Conselho de Fiscalização de Atividades Financeiras – COAF (Lei 9. 613/98). Decidiu-se em 2003 descentralizar as ações previstas na política brasileira antidrogas, repassando parte das responsabilidades para os estados e municípios, com a criação de um conselho municipal de drogas em cada um dos 5.561 municípios. Abandonou-se o conceito de combate às drogas,

optando-se pelo combate ao narcotráfico, por um lado, e a educação preventiva e tratamento de dependentes, por outro.

O I Levantamento Domiciliar sobre Consumo de Drogas no país foi concluído em 2002, demonstrando que o problema no Brasil não se destaca comparativamente em relação aos demais países e que o consumo de álcool é um problema bem mais grave do que o de drogas ilícitas. Cumpre aqui ressaltar que diversos países latino-americanos encontram-se em situação semelhante no que tange a prevalência de drogas. Em termos comparativos, pode-se dizer que, em termos de saúde pública (aqui excluídas preocupações com criminalidade e segurança pública), o problema de drogas no país está em nível intermediário de gravidade.

Em 2005, foi adotada a nova Política Nacional sobre Drogas. Utilizou, como insumos, as contribuições recolhidas durante o I Fórum Nacional Antidrogas (2000), aberto à participação da sociedade civil. Suas principais inovações foram o reconhecimento das diferenças entre o usuário, a pessoa em uso indevido, o dependente e o traficante de drogas, tratando-os de forma diferenciada e sem discriminação dos três primeiros. Em linha semelhante à da mensagem de Nancy Reagan sobre o “sócio do cartel de Medellín”, propôs-se com a nova política conscientizar o usuário e a sociedade em geral de que o uso de drogas ilícitas alimenta as atividades e organizações criminosas. Outra característica importante foi a de reiterar o direito de toda pessoa com problemas decorrentes do uso indevido de drogas ao tratamento médico e psicológico adequado. Deixou-se de considerar o dependente químico como um criminoso, e sim, uma pessoa necessitada de cuidados médicos e psicológicos. Foi priorizada a prevenção, no entendimento de que constitui a intervenção mais eficaz e de menor custo para a sociedade. E reconheceu que a corrupção e a lavagem de dinheiro devem ser alvo prioritário das ações repressivas, visando ao desmantelamento do crime organizado.

Não obstante tais avanços, o relatório da implementação das recomendações da terceira rodada mostrou que, das 14 tarefas, apenas uma fora integralmente cumprida, encontrando-se as demais em

estágios diferentes de cumprimento. O relatório revelou ainda os diversos avanços ocorridos no Brasil no período, conforme segue.

– Redução da demanda: em 2005, foi colocado em funcionamento o Banco de Dados do Sistema Nacional Antidrogas (DATASISNAD). O Observatório Brasileiro (OBID) encontrava-se em processo de atualização tecnológica. Cerca de 3 mil conselheiros comunitários haviam sido capacitados para desenvolver ações junto a comunidades vulneráveis, e 5 mil educadores da rede pública, para implementar programas de prevenção nas escolas. Registraram-se avanços na elaboração de diretório de entidades de assistência a menores e adolescentes de rua em todas as capitais estaduais e na sistematização de uma metodologia de trabalho junto a menores em situação de risco social (Projeto Consultório de Rua).

– Controle de Precursores químicos e produtos farmacêuticos: verificaram-se avanços na instalação do Sistema Nacional de Administração de Produtos Controlados, iniciado em 2001, incluindo a conclusão do subprojeto “Cadeia de Medicamentos Controlados” referente ao desenvolvimento tecnológico e requisitos farmacêuticos para o Programa de Escrituração Eletrônica da Indústria, Farmácias e Distribuidoras de Medicamentos (então em fase de reavaliação).

A quarta rodada do MEM (tabela 9) revelou especial empenho dos órgãos brasileiros competentes em avançar nas esferas indicadas pelos peritos, registrando-se um resultado recorde, com o cumprimento integral de praticamente a metade das recomendações recebidas (6 de 13), inclusive na área legislativa, conforme se observa na tabela 9.

Tabela 9 – Implementação das Recomendações da Quarta Rodada pelo Brasil (2005-2006)

(continua)

Recomendação	C	P	E	N/C
1- Ratificar a Convenção Interamericana Sobre Assistência Mútua Em Matéria Penal (recomendação reiterada da Primeira Rodada)	X			
2- Estabelecer um sistema nacional integrado de programas de prevenção do abuso de drogas para populações específicas (recomendação reiterada da Terceira Rodada)	X			
3- Estabelecer um Sistema Nacional Sobre Registro de Pacientes em Centros de Tratamento que Forneça Informação Relativa ao Número Total de Pacientes que Receberam Tratamento ou ao Número Total de Admissões a Tratamentos em um Período Determinado	X			
4- Estabelecer um Sistema de Informação Nacional que Contenha Dados Relativos a Laboratórios Ilícitos de Drogas Desmantelados e seu Potencial de Produção Correspondente	X			
5- Fortalecer o Sistema de Informação sobre Produtos Farmacêuticos com vistas a Disponer de Dados sobre o Número de Confiscos, a Quantidade de Produtos Farmacêuticos Confiscados e Aplicação de Sanções pelo Desvio de tais Produtos				X
6- Implementar Cursos de Capacitação para o Pessoal dos Setores Públicos e Privados com Responsabilidades no Controle de Produtos Farmacêuticos	X			
7- Realizar Atividades de Capacitação e Pesquisa Relacionadas com a Prevenção e o Controle do Tráfico Ilícito de Produtos Farmacêuticos e Outras Drogas pela Internet, que Permitam a Identificação das Necessidades Nacionais nos Âmbitos Normativos e Operativos.			X	
8- Desenvolver um Sistema de Informação para o Controle do Tráfico Ilícito de Drogas que Consolide a Informação Proveniente dos Organismos Policiais, do Ministério Público e do Poder Judiciário			X	

Tabela 9 – Implementação das Recomendações da Quarta Rodada pelo Brasil (2005-2006)

(conclusão)

Recomendação	C	P	E	N/C
9- Incorporar ao Sistema Nacional de Informação de Justiça e Segurança Pública (Infoseg/SENASP) os dados pertinentes aos pedidos de cooperação judicial feitos pelo Brasil ou por ele recebidos, com relação ao tráfico ilícito de drogas			X	
10- Ampliar a legislação vigente sobre lavagem de ativos para que inclua delitos determinantes, inclusive o tráfico de seres e órgãos humanos, prostituição e pornografia (recomendação reiterada da Terceira Rodada)			X	
11- Expandir os controles administrativos vigentes para a prevenção da lavagem de ativos, a fim de incluir advogados, notários públicos e contadores (recomendação reiterada da Terceira Rodada)			X	
12- Estabelecer uma entidade encarregada da administração de bens apreendidos por lavagem de ativos (recomendação reiterada da Terceira Rodada)			X	
13- Estabelecer um sistema de informação sobre o valor e destino dos ativos apreendidos em decorrência de atividades de lavagem de ativos (recomendação reiterada da Terceira Rodada)	X			

C=cumprida/ P=poucos avanços / E=em cumprimento/ N/C=não cumprida

O exercício de avaliação da quarta rodada levou os órgãos brasileiros a fazerem um balanço dos avanços recentes e a avaliar a situação no país, conforme segue.

– Fortalecimento institucional: em 2005, a Política Nacional sobre Drogas sofreu modificações, de modo a melhor refletir o amplo escopo de ações desenvolvidas no país.⁶¹⁹ Já nessa época cerca de 10% dos municípios já contavam com conselhos específicos para a questão

⁶¹⁹ Uma das modificações foi na própria nomenclatura, substituindo-se “Política Nacional Antidrogas” por “Política Nacional Sobre Drogas”, de modo a refletir as ações de prevenção da demanda e tratamento.

(592 de 5.561 municípios), sendo o orçamento insuficiente, contudo, para oferecer-lhes o apoio necessário (o orçamento total recebido em 2006 foi de US\$ 5,8 milhões). Os fundos do orçamento do CONAD se restringiam à implementação da Política e a determinados projetos na esfera de diagnóstico, produção de conhecimentos e capacitação de agentes multiplicadores. Entre 2004 e 2006, foram realizados estudos sobre o consumo de drogas no lar e entre estudantes do ensino médio. Criaram-se centrais de atendimento telefônico e sítios eletrônicos para fornecimento de informações sobre os diversos aspectos da questão das drogas.

– Arcabouço legislativo: em agosto de 2006, foi promulgada a Lei 11.343 (23/08/2006), criando o Sistema Nacional de Políticas Públicas Antidrogas. Entre diversas outras medidas, a lei promove a integração das políticas de prevenção do abuso de drogas, a assistência e reinserção social de usuários e dependentes. Possibilita o intercâmbio de informações sobre drogas entre os órgãos competentes e entre estes e o Observatório Brasileiro. Estipula que a posse para consumo pessoal deve ser punida, não mais com encarceramento, mas com advertência sobre os efeitos das drogas, serviços comunitários ou medidas educativas que obriguem o usuário a participar de programa ou curso. Uma multa pecuniária pode ser aplicada em caso de descumprimento das medidas alternativas impostas. A lei não implica legalização, continuando proibida a posse para consumo. Tratou-se aqui de medida destinada a diferenciar-se o traficante do consumidor, desonerar o sistema penitenciário e não estimular o suborno de agentes policiais.

– Redução da Demanda: colocou-se em implementação em todo o território nacional o Programa Nacional de Prevenção, iniciado com a capacitação nos setores escola, comunidade e trabalho. Em 2005-2006, foram desenvolvidos programas criativos em educação pré-escolar e primária, em parceria com a Fundação Maurício de Souza (Grupo da Turma da Mônica e do Ronaldinho para a Prevenção do Consumo de Drogas). Capacitaram-se 25 mil professores de 2.289 escolas no país, atingindo número estimado de 774 mil estudantes. Para prevenção do consumo

de drogas e de doenças sexualmente transmissíveis junto a menores em situação de rua, desenvolveu-se o projeto “Consultório Ambulante”, que atingiu prevenção do consumo de drogas e de doenças sexualmente transmissíveis, 62 mil pessoas. Outro projeto desenvolvido (ONG “Lua Nova”) teve por alvo a prevenção do uso de drogas e reinserção social de jovens mães em risco e seus filhos.⁶²⁰ Montaram-se cursos de graduação e de especialização em diversas universidades, incluindo currículos sobre temas de prevenção e tratamento.

– Tratamento: o Brasil já possui normas mínimas obrigatórias de atenção para o tratamento no país (Manual para Centros de Tratamento Psicossocial).⁶²¹ O Ministério da Saúde é a entidade encarregada de manter o registro nacional e fazer a acreditação dos centros e programas de tratamento. Há 230 programas de tratamento para pacientes no setor público e 200 programas para redução de danos. Os serviços públicos de saúde mental, ambulatórios ou Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e Outras Drogas (CAPSad) estão dirigidos a todos os segmentos da população. Desde 2008, está em andamento projeto de avaliação desses centros. Estão em curso estudos para avaliar a eficácia dos diferentes programas e tratamentos, utilizando como indicador geral a melhoria da qualidade de vida do paciente, seja mediante abstinência ou redução do consumo. Recentemente, o Ministério da Saúde instalou base de dados⁶²² que permite o acesso a procedimentos relacionados ao tratamento. As unidades hospitalares públicas e privadas que participam do Sistema Único de Saúde (SUS) enviam aos administradores municipais e estaduais informações sobre as admissões, sendo a informação processada pelo DATASUS.

– Consumo no país: foram realizados estudos em 2004 e em 2005 sobre a magnitude do consumo de drogas pela população escolar (escola primária e ensino médio) e pela população geral, respectivamente, conforme tabela 10.

620 O projeto foi realizado em Sorocaba/SP, beneficiando 409 menores em situação de rua de até 14 anos de idade.

621 Respaldados pelas leis federais 11.343/2006 e 10.216/2001).

622 <www.datasus.gov.br>.

**Tabela 10 – Magnitude do consumo de drogas no Brasil
(2004/2005)**

Tipo de droga	Alguma vez na vida – População geral/estudantes (%)		Nos últimos 12 meses – População geral/estudantes (%)		Nos últimos 30 dias – População geral/estudantes (%)	
	População geral (%)	Estudantes (%)	População geral (%)	Estudantes (%)	População geral (%)	Estudantes (%)
Álcool	74,6	65,2	49,8	63,3	38,3	44,3
Tabaco	44,0	24,9	19,1	15,7	18,4	9,9
Solventes ou inalantes	6,0	15,5	-	14,1	-	9,8
<i>Cannabis</i>	8,8	5,9	2,6	4,6	1,92	3,2
Alucinógenos	1,1	0,6	0,32	-	0,16	-
Heroína	0,09		0		0	
Morfina, meperidona, d-propoxifeno	1,3	0,3	0,52	-	0,31	-
Outros opiáceos, codeína	1,9	0,4	0,35	-	0,16	-
Hidrocloridrato de cocaína	2,9	2,0	0,73	1,7	0,39	1,3
<i>Crack</i>	0,8	0,7	0,12	0,7	0,06	0,5
Outros tipos de cocaína	0,2		0,01		0,02	
Barbitúricos	0,7	0,8	0,18	0,7	0,06	0,5
Benzodiazepinas	5,6	4,1	2,06	3,8	1,33	2,5
Anfetaminas	3,2	3,7	0,71	3,2	0,28	1,9
MDMA (êxtasis)	0,19		-		-	
Anorexígenos	4,1	0,7	3,8	-	0,1	-
Anabolizantes	0,9	1,0	0,18	-	0,08	0

– Redução da Oferta: foram detectados cultivos de *cannabis* da seguinte magnitude: 35 ha em 2004, 102 em 2005 e 37,5 em 2006. Não foram detectados cultivos hidropônicos (sob teto). O Sistema Nacional de Repressão de Entorpecentes (SINDRE) vem sendo alimentado eletronicamente pelas unidades da Polícia Federal com dados referentes a laboratórios clandestinos identificados e respectivos potenciais de produção.⁶²³ Seguem dados sobre apreensões.

Tabela 11 – Número de apreensões e quantidade de drogas no Brasil

(continua)

Tipo de droga	2004	2005	2006
Morfina	-	-	1 / 0,085 kg
Heroína	4 / 62,696 kg	3 / 19,892 kg	8 / 95,05 kg
Folha de coca	1 / 0,16 kg	3 / 0,23 kg	4 / 0,335 kg
Pasta Base	59 / 399,79 kg	31 / 543,51 kg	41 / 331,10 kg
Cocaína	1.409 / 14 mil kg	1.577 / 20 mil kg	2.091 / 13 mil kg
Crack	80 / 540 kg	82 / 936 kg	138 / 162 kg
Plantas de <i>cannabis</i>	116 / 2 milhões unidades	177 / 1,8 milhões unid	176 / 1,1 milhão unid
<i>Cannabis</i> (erva)	1.079 / 209 mil kg	1.364 / 217 mil kg	1.142 / 163 mil kg
Resina <i>cannabis</i> (haxixe)	63 / 224 kg	107 / 803 kg	70 / 101 kg
LSD	5 / 715 doses	9 / 937 doses	13 / 31 mil doses

623 A Lei 11.343/06 estendeu o SINDRE às Secretarias de Segurança Pública estaduais. Ao estabelecer que o SINDRE/DPF incorpora também dados provenientes dos corpos policiais estaduais, permitiu a integração daquele sistema ao Sistema Nacional de Informação de Justiça e Segurança (INFOSEG) da SENASP. Um convênio firmado entre o DPF e os estados prevê a criação de banco de dados estatísticos sobre a repressão do tráfico de drogas, a ser administrado pelo DPF. Pelo artigo 67 da Lei 11.343, a transferência de recursos financeiros da União aos estados para a redução da oferta e da demanda ficou condicionada ao fornecimento de dados para o SINDRE.

Tabela 11 – Número de apreensões e quantidade de drogas no Brasil

(conclusão)

Tipo de droga	2004	2005	2006
Anfetamina/ metanfetamina	2 / 138 pastilhas	1 / 163 pastilhas	5 / 2,7 mil pastilhas
Outros estimulantes anfetamínicos	5 / 1,3 mil pastilhas	4 / 29 mil pastilhas	5 / 754 pastilhas
MDMA (ecstasy) e derivados	24 / 82 mil pastilhas	24 / 57 mil pastilhas	19 / 21 mil pastilhas

A quinta rodada do MEM (tabela 12), referente ao período 2007-2009, revelou, mais uma vez, grande empenho dos órgãos brasileiros competentes em avançar nas esferas indicadas pelos peritos, registrando-se o cumprimento integral de quatro das sete recomendações recebidas e progressos no sentido da plena implementação de três, conforme se observa a seguir.

Tabela 12 – Implementação das Recomendações da Quinta Rodada pelo Brasil (2007-2009)

(continua)

Recomendação	C	P	E	N/C
1- Criar um Mecanismo para Registrar o Número de Pacientes Tratados por Problemas de Abuso de Drogas			X	
2- Fortalecer o Sistema de Informação sobre Produtos Farmacêuticos com vistas a Disponibilizar Dados sobre o Número de Confiscos, a Quantidade de Produtos Farmacêuticos Confiscados e Aplicação de Sanções pelo Desvio de tais Produtos (recomendação reiterada da Quarta Rodada)	X			

Tabela 12 – Implementação das Recomendações da Quinta Rodada pelo Brasil (2007-2009)

(conclusão)

Recomendação	C	P	E	N/C
3- Estabelecer um Sistema para integrar informações sobre licenças emitidas e inspeções realizadas em atividades regulamentadas e órgãos relacionados com produtos farmacêuticos em âmbito nacional	X			
4- Estabelecer um sistema de registro do número de sanções administrativas, penais e cíveis por inadimplência de leis e regulamentações relacionadas com substâncias químicas controladas	X			
5- Desenvolver um Sistema de Informação para o Controle do Tráfico Ilícito de Drogas que Consolide a Informação Proveniente dos Organismos Policiais, do Ministério Público e do Poder Judiciário (recomendação reiterada da Quarta Rodada)			X	
6- Estabelecer um registro nacional de dados sobre importação, exportação e trânsito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos.	X			
7- Ampliar a obrigação de submeter relatórios sobre transações suspeitas para incluir advogados, tabeliães e contadores			X	

C=cumprida/ P=poucos avanços / E=em cumprimento/ N/C=não cumprida

– Tratamento – A adoção de uma nova estratégia, representada pelo Cartão Nacional de Saúde (CNS) passou a vincular diversos dados, inclusive os procedimentos realizados em cada paciente, permitindo o estabelecimento de um sistema uniforme de registro do número de pacientes tratados em todo o país por problemas relacionados com o uso de drogas.

No Rio de Janeiro, foi instituída em maio de 2012 a internação compulsória de crianças e adolescentes, com base em acordo entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Vara da Infância e Juventude, responsável por autorizar as internações. Em parceria com

os governos estadual e federal, a Prefeitura do Rio elaborou posteriormente, no início de 2013, um plano municipal de combate ao *crack*, incorporando internações compulsória e involuntária tanto para menores quanto para adultos. O plano oferece serviços 24 horas, incluindo atendimento ambulatorial no locais onde estão concentrados os dependentes químicos, além dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPs) especializados no tratamento de dependentes químicos. Em fevereiro de 2013, a Secretaria Municipal de Governo do Rio de Janeiro começou programa de internação compulsória de adultos usuários de *crack*. Em São Paulo, o governo estadual estabeleceu em janeiro de 2013 parceria com a Justiça do estado para agilizar a internação forçada de casos extremos de dependentes de *crack*. Para tanto, estabeleceu-se um plantão jurídico em clínica especializada no tratamento de dependentes químicos no centro da capital. Determinou-se que a polícia não participaria da ação e apenas em casos extremos ocorreria internação compulsória. O Estado mantém ainda cerca de 300 vagas em moradias assistidas. Nelas, o viciado em *crack* em processo de desintoxicação recebe por até seis meses um local para morar, alimentos e incentivos para voltar ao mercado de trabalho. Nesse período, também é incentivado a frequentar clínicas públicas especializadas onde recebe atendimento clínico e psicológico.

– Redução da oferta – A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Ministério da Justiça assinaram em 2008 um acordo que prevê operações sistemáticas e conjuntas entre o Estado e a Vigilância Sanitária Municipal, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Civil. A iniciativa passou a permitir o registro de dados estatísticos apropriados sobre confiscos e sanções, incluindo atividade ilícita relacionada com drogas farmacêuticas. Foram implementados sistemas de registro para indicar sanções civis, penais e administrativas para produtos relacionados com a saúde, incluindo substâncias químicas. Começou a ser desenvolvido um sistema nacional automatizado sob os auspícios da Polícia Federal, Secretaria Nacional de Segurança

Pública (SENASP), polícia estadual e Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), com vistas à consolidação de um sistema de informações – com website consolidado - sobre tráfico ilícito de drogas, a ser acessado por todos os órgãos participantes.

7.7. O MEM faz escola

Muito embora o MEM não tenha sido o primeiro mecanismo internacional de avaliações mútuas, seu formato foi inédito, com a participação de peritos de todos os países do grupo, avaliações simultâneas e relatórios anuais. Além disso, abriu as portas para que os países membros passassem a aceitar, com certa facilidade, o estabelecimento de mecanismos similares em outras esferas sensíveis, não mais se colocando desconfianças ou cautelas excessivas. Por esse motivo, tornou-se um modelo para instrumentos posteriores nas esferas de defesa dos direitos da mulher, combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Foi assim que o foro sub-regional de combate à lavagem de dinheiro (Grupo de Ação Financeira da América do Sul – GAFISUL) ganhou em 2002 um mecanismo regional de avaliações mútuas, estabelecido sob a liderança do Brasil e da Argentina.⁶²⁴ O critério de avaliação foi o cumprimento de 40 (posteriormente 49) recomendações permanentes, sendo os países avaliados em grupos e não todos simultaneamente. As avaliações do GAFI/GAFISUL, conjuntas e rigorosas, têm sido desde então, de modo geral, bem aceitas pelos países do grupo, mesmo quando identificam lacunas nas legislações e estratégias nacionais. Ao contrário

⁶²⁴ O GAFISUL é integrado por Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. A CICAD/OEA é membro consultivo. Tem por objetivo a integração dos esforços de combate à lavagem de dinheiro e a implementação de uma estratégia comum para seu combate, criminalização do delito de lavagem de dinheiro, desenvolvimento de sistemas jurídicos facilitadores da investigação e processamento daqueles delitos, estabelecimento de sistemas de comunicação sobre transações suspeitas, promoção da assistência judicial mútua e treinamento e capacitação. A participação brasileira no GAFISUL é competência do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, do qual fazem parte a Secretaria de Estado, o Banco Central, o Ministério da Justiça e outros órgãos. Não há peritos nos mecanismos de avaliação do GAFI ou do GAFISUL. Após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, o GAFISUL expandiu seu escopo de atuação, de modo a incluir o combate ao financiamento do terrorismo.

do GAFI, que possui uma “lista de países não cooperantes” (os quais estão sujeitos a sanções dos órgãos internacionais de financiamento), o seu braço regional se abstém, naturalmente, de impor quaisquer punições ou de fazer comparações entre os países.

Na esfera de corrupção, ocorreu evolução semelhante. Em 2001, por ocasião da Terceira Cúpula das Américas em Québec, aprovou-se a proposta da Argentina de desenvolvimento, no âmbito da OEA, de um mecanismo de seguimento da implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção de 1996 (MESECIC).⁶²⁵ Muito embora se tenham evitado os termos “mecanismo” e “avaliação”, de forma que não parecesse uma réplica exata do MEM, os dois mecanismos têm efetivamente características muito similares, especialmente no tocante aos princípios e diretrizes.⁶²⁶ Com base nas respostas a um questionário, elaborou-se um relatório preliminar e confidencial, inicialmente enviado ao Estado analisado para comentários e posteriormente submetido ao plenário do Comitê para elaboração das recomendações. Ao final de cada rodada, o Comitê adota relatórios e recomendações para cada Estado parte.

Evitou-se replicar no MESECIC algumas características procedimentais do MEM que já começavam a ser consideradas um tanto ambiciosas, tais como o exame simultâneo de todos os países e de todos os aspectos da problemática tratada.⁶²⁷ Desse modo, estipulou-se que,

625 As decisões de Québec (abril de 2001) tiveram desdobramento imediato, adotando-se no mês seguinte o “Documento de Buenos Aires sobre o Mecanismo de Seguimento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção”, adotado pela Conferência dos Estados Partes na Convenção Interamericana em junho de 2001.

626 Estipulou-se que o mecanismo seria objetivo, igualitário e coerente com os propósitos e princípios da Carta da OEA, de pleno respeito aos princípios de soberania, não intervenção e igualdade jurídica entre os Estados, bem como às leis e ordenamentos jurídicos nacionais. Não implicaria a imposição de sanções; estabeleceria um adequado equilíbrio entre a confidencialidade e a transparência de suas atividades; seria desenvolvido sobre uma base consensual e cooperativa. Constará de dois órgãos: a Conferência dos Estados Partes e o Comitê dos Peritos designados por cada Estado. As atividades do mecanismo seriam financiadas pelas contribuições dos Estados Partes, observadores e organismos financeiros internacionais. A Conferência estaria integrada por representantes de todos os Estados Partes, teria a autoridade e responsabilidade geral de instrumentalizar o mecanismo e se reuniria pelo menos uma vez por ano.

627 Ao início de cada rodada, o Comitê prepararia um questionário sobre dispositivos selecionados – ao invés de incluir simultaneamente todos os aspectos do problema, como no MEM – e utilizaria um método imparcial para fixar as datas para análise de cada país.

a cada ano, seriam avaliados apenas alguns países no tocante a aspectos específicos do cumprimento da convenção. Essa flexibilização representou um amadurecimento importante dos países membros, que compreenderam que o caráter equitativo do processo não dependia da avaliação simultânea de todos – tarefa que vinha sobrecarregando efetivamente os peritos do MEM. Além disso, o MESESIC não “competiria” com nenhum processo de avaliação unilateral norte-americano em sua esfera de competência. Em 2002, iniciou-se a primeira rodada de avaliação. Naquele ano, o Brasil ratificou a convenção e passou a submeter-se ao exercício.⁶²⁸ Com a experiência acumulada, não parece haver, até o momento, queixas dos Estados-membros com relação a qualquer ação intrusiva do mecanismo. As avaliações têm sido feitas com base em análises essencialmente técnicas das legislações nacionais, havendo mesmo algumas delegações que o consideram algo benevolente. Trata-se, contudo, de um mecanismo ainda muito recente, havendo a expectativa de que venha a aprimorar-se com o tempo.

No âmbito da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM/OEA), foi criado em 2005 um mecanismo multilateral de seguimento da Convenção para Prevenir, Eliminar e Punir a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).⁶²⁹ Mantiveram-se aqui os mesmos princípios de respeito à soberania, não intervenção e igualdade jurídica entre os Estados, bem como a maioria das características do MEM.⁶³⁰ O modelo operativo escolhido foi o de exame, em cada rodada, de dispositivos selecionados da convenção, com base em questionários, avaliando-se apenas alguns países de cada vez. A inovação do mecanismo foi a previsão de participação de organizações da sociedade civil envolvidas no tema. Iniciou seu funcionamento em 2006.

628 A primeira perita titular do mecanismo foi a Secretária de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, desempenhando diplomata do MRE a função de perito altermo.

629 Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção para Prevenir, Eliminar e Punir a Violência contra a Mulher – MESECVI.

630 Imparcialidade e objetividade, aplicação justa e tratamento igualitário entre os Estados Partes, sendo desenvolvido sobre uma base consensual e sobre o princípio de cooperação.

7.8. Baixas expectativas? Avaliando o Mecanismo

Muito se avançou na primeira década de funcionamento do MEM. O mecanismo foi consolidado, os países membros incorporaram a participação nos trabalhos de avaliação entre seus compromissos internacionais permanentes e o processo passou a funcionar de forma rotineira, administrado por uma Secretaria Executiva profissional e eficiente.

Uma de suas consequências imediatas foi que, uma vez iniciada a primeira rodada de avaliações, cessaram, em grande medida, as ameaças de descertificação dos países hemisféricos pelos EUA. O cenário de cooperação regional foi rompido apenas pela descertificação da Venezuela em 2005 e da Bolívia em seguida, em meio a crises políticas bilaterais.⁶³¹ Ou seja, na “Era do MEM”, os EUA passaram a conter, em grande medida, seus impulsos coercitivos na esfera de drogas. À parte os casos venezuelano e boliviano, registrou-se nestes dez anos de vigência do MEM nítida redução dos confrontos entre os EUA e os vizinhos hemisféricos no tocante ao combate ao narcotráfico.

O mecanismo multilateral contribuiu ainda para uma evolução perceptível no discurso dos EUA. Na contramão das evoluções regionais, contudo, o Congresso norte-americano aprovou em 1999 uma lei de designação contra líderes do narcotráfico,⁶³² que autorizou a aplicação de sanções contra nacionais estrangeiros envolvidos naquele ilícito, bem como suas organizações e colaboradores. A lei estipulou ainda que o Presidente deveria apresentar um relatório anual ao Congresso, divulgando relação de grandes narcotraficantes estrangeiros e seus associados, cujos bens nos EUA deveriam ser bloqueados.⁶³³

631 A Venezuela foi igualmente penalizada com a inclusão na “lista 3” da iniciativa “Tráfico de Seres” do Departamento de Estado, categoria onde se inserem os países que possuem grave problema de tráfico e que não estariam envidando esforços suficientes.

632 Outros projetos semelhantes tramitaram no Congresso norte-americano. Em novembro de 1999, por exemplo, foi apresentado projeto – a Lei de Extradicação Internacional – que exigiria a apresentação ao Congresso pelo Departamento de Estado de um relatório anual de extradições, contendo o número total de processos pendentes por país, bem como o andamento de cada um. Posteriormente, o Presidente apresentaria uma lista de nações “não cooperativas”, que passariam a ser desqualificadas para receber dos EUA qualquer tipo de ajuda econômica, para o desenvolvimento ou questões de segurança.

633 GONZÁLEZ, Guadalupe. “Limites e possibilidades de cooperação bilateral na questão das drogas na era de parceria econômica”, in *Política Externa*, Vol. 9 – No. 3 – Dez/Jan/Fev 2000, p. 50.

Outro aspecto que não pode deixar de ser considerado aqui é a existência de uma certa expectativa de leniência ou compreensão do MEM, por parte de alguns países membros. Nessas condições, registram-se ocasionalmente manifestações de repúdio às avaliações feitas em outros foros (e não apenas ao processo de certificação) e propostas de padronização dos critérios entre eles e o MEM. Tal padronização ainda se afigura, contudo, distante no horizonte.⁶³⁴

Há que se enfrentar, por fim, a questão mais espinhosa de todas: o impacto da avaliação multilateral para o objetivo final – a contenção da problemática das drogas. Com efeito, nesses dez anos, a problemática das drogas no hemisfério não regrediu de forma proporcional aos esforços para seu combate. Prosseguiu o fenômeno do deslocamento, resultando o Plano Colômbia e outros esforços de interdição em migrações periódicas dos cultivos de coca entre os países andinos. Êxitos na redução em um deles acarretou aumentos nos demais, num esquema de revezamento ininterrupto. Surgiram indícios de uma ampliação da produção regional de drogas sintéticas, sem a contrapartida de uma redução substantiva na produção ou consumo de drogas de origem vegetal. Em resposta aos esforços de interdição, continuaram surgindo novas rotas alternativas e *modus operandi* criativos. A criminalidade relacionada ao narcotráfico aumentou exponencialmente no México e em outros países da região – aí incluído o Brasil.

De outra parte, na qualidade de ferramenta de avaliação dos esforços e de indicação de ações a serem adotadas, o Mecanismo de Avaliação Multilateral apresenta um saldo bastante positivo, tendo estimulado os governos a avançarem em diversas esferas, conforme se quantifica pelo número de recomendações cumpridas ou em cumprimento. A conclusão parece ser, portanto, de que o MEM é um investimento de médio ou

634 Em junho de 2000, no âmbito da iniciativa NCCP (Países e Territórios Não Cooperantes), o GAFI publicou relatório listando 15 “jurisdições” – entre as quais o Panamá – com deficiências críticas em seus sistemas antilavagem de dinheiro ou que haviam demonstrado falta de disposição em cooperar naquela esfera. Segundo o relatório, o Panamá não havia ainda tipificado a lavagem de dinheiro como delito autônomo, mantendo-o vinculado ao crime do narcotráfico. Insatisfeito com a avaliação, o Panamá propôs que se intercambiassem critérios “com respeito às avaliações efetuadas por outros promotores de avaliações paralelas e contraditórias ao MEM”. Contrastou as recriminações do GAFI com o reconhecimento, pelo MEM, de avanços e esforços envidados pelo país para prevenir e combater a lavagem de dinheiro, www.fatf-gafi.org. OEA/Ser.L/XIV.2.28 – CICAD/doc. 1077/00, 26.09.2000.

longo prazo, adotado com o realismo necessário diante de um problema que a comunidade das nações procura solucionar, sem êxito, há mais de um século.

Capítulo 8

Drogas *versus* terrorismo

*No country now says that drugs are somebody else's problem. (Anne Patterson)*⁶³⁵

Os atentados de 11 de setembro de 2001 alteraram radicalmente a lista de prioridades do governo norte-americano. Trilhando caminho diferente de seus antecessores, George W. Bush desviou recursos humanos e materiais até então utilizados no combate ao tráfico de drogas para a luta contra o terrorismo.

8.1. A guerra às drogas é suplantada pelo terrorismo

O terrorismo e as drogas vão de mãos dadas como os ratos e a peste bubônica. (*John Ashcroft, Procurador-Geral norte-americano*)

Apesar do insuficiente distanciamento histórico com relação ao 11 de setembro, parece válido supor que tenha posto fim a um capítulo da política externa norte-americana. A guerra às drogas propriamente dita, declarada em toda a sua força no momento em que se encerrava a Guerra Fria, viu-se suplantada em face do surgimento de um inimigo

⁶³⁵ “Nenhum país afirma hoje que as drogas são problemas dos outros”. Anne Patterson, diplomata norte-americana.

mais temível. As consequências desses desdobramentos para a região não tardaram a manifestar-se. O Executivo e grande parte do Legislativo norte-americano passaram a qualificar como ameaça terrorista potencial toda uma gama de atividades ilícitas transnacionais – não apenas a produção e tráfico de drogas, mas também imigração irregular, tráfico de armas e sobretudo lavagem de dinheiro, em vista do financiamento do terrorismo. O discurso “narcoterrorista” foi rapidamente incorporado por algumas agências nacionais preocupadas em manter o interesse de seu governo no tema das drogas e os orçamentos para seus programas. Nesse sentido podem-se interpretar declarações de funcionário da DEA⁶³⁶ em prol da “perseguição e localização dos traficantes e das organizações do narcotráfico envolvidas em atos terroristas”.

É bem verdade que, nas agendas antidrogas e antiterrorismo, há elementos comuns. Embora diferindo em sua definição de inimigo, ambas lançam a ideia de uma “fronteira ampliada” que abarque toda a região e atue como uma barreira de defesa do território norte-americano. Compartilham metas como o fortalecimento das capacidades de inteligência e vigilância, o controle das fronteiras e da imigração ilegal e a participação dos militares em atividades de aplicação da lei.⁶³⁷ Do ponto de vista latino-americano, ambas as agendas são desequilibradas. Em lugar do alívio da pobreza e da dívida externa, facilitação do comércio ou mesmo um programa regional de cooperação em segurança, foi imposta à região, a partir dos anos oitenta, uma agenda “narcotizada” e, após 2001, outra “securitizada”.⁶³⁸

Alguns governos da região julgaram conveniente incorporar o novo discurso oficial norte-americano. Foi o caso do Presidente Álvaro Uribe, que adotou rapidamente a terminologia do narcoterrorismo –

636 Asa Hutchinson, ex-administrador da DEA.

637 BERUFE, Jorge Rodríguez e CORDERO, Gerardo. “El Caribe: la tercera frontera y la guerra contra las drogas”, in YOUNGERS, Op. cit., p. 409.

638 ISACSON, Op. cit., p. 81.

exata no caso colombiano –, juntamente com o pacote de assistência contrainsurgente norte-americana.⁶³⁹ Em 2002, o Congresso colombiano autorizou as forças armadas a utilizarem a ajuda antidrogas para uma “campanha unificada” contra as drogas e os grupos armados. 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”. A possibilidade de ressurgimento do Sendero Luminoso ofereceu ao regime de Toledo, já então assediado social e politicamente, a justificativa necessária para incrementar o controle de drogas e intensificar a presença militar nas zonas cocaleiras. O caso da Bolívia foi diferente. O discurso norte-americano vinculando os cocaleiros ao terrorismo esbarrou em interlocutores bem menos receptivos, em meio à ascensão política de Evo Morales e do Movimento Cocaleiro.

O espraiamento da guerra ao terrorismo atingiu ainda os foros internacionais das esferas de aviação civil, portos, tráfico marítimo e lavagem de dinheiro, entre outros.⁶⁴⁰ A CICAD aproximou-se de seu órgão congênera, o Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE/OEA), igualmente conduzido por ex-diplomatas norte-americanos.⁶⁴¹ Desde 2002, registra-se a presença de funcionários do CICTE, na condição de observadores, nas plenárias e grupos de trabalho da CICAD. Algumas atividades vêm sendo desenvolvidas de forma conjunta pelas duas comissões na esfera de interdição e treinamento. E, no âmbito da CICAD, ganhou especial projeção a Unidade de Combate à Lavagem de Dinheiro.

Em meio ao surgimento desse alvo prioritário, faria sentido que os EUA tomassem finalmente uma decisão sobre o processo de

639 RAMÍREZ, Maria Clemencia, *Op. cit.*, pp. 145, 148.

640 Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e a Comissão Interamericana de Portos (CIP/OEA) até a Organização Marítima Internacional (IMO) e o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/OCDE).

641 Os Secretários-Executivos do CICTE foram, até o momento, os diplomatas norte-americanos Steven Montblatt, Gonzalo Galegos, Gordon Duguid e Neil Klopfenstein.

certificação – evolução que veio a ocorrer em 2002, pouco depois da construção do mecanismo de avaliação multilateral.

8.2. Modificações no processo de certificação

Para os nossos amigos aqui nas Américas e em Washington que pensam que o processo de certificação anual dos EUA irá diretamente para a cesta de lixo, sentimos muito em desapontá-los. (*Deputado Benjamin Gilman*⁶⁴²)

No início de 2001, encerrada a primeira rodada de avaliações do MEM, já se encontrava bastante difundida nos EUA, mesmo entre os setores mais conservadores, 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. Era evidente para muitos o êxito limitado e efeitos colaterais do processo unilateral. Representantes influentes do Executivo, do Congresso e de diversos centros de pesquisa norte-americanos⁶⁴³ afirmavam que o processo de certificação deveria ser substituído por uma certificação multilateral e cooperativa. O próprio Presidente George W. Bush reconheceu a existência de um movimento nacional em prol da revisão do processo.⁶⁴⁴

A exemplo da situação de dez anos antes, permaneciam divisões no Congresso, com setores favoráveis à substituição do processo de certificação por um novo mecanismo unilateral mais coercitivo e direto a ser aplicado a países considerados não cooperantes, outros contrários a qualquer modificação e um terceiro grupo favorável à sua flexibilização ou eliminação. Os dois primeiros não se mostravam convencidos das vantagens do MEM, pela falta de garras, dentes e sanções, essenciais a

642 Presidente da Comissão de Relações Internacionais do Congresso norte-americano, artigo publicado na Newsweek, em 29.04.1998.

643 Tais como Danta B. Fastell North-South Center, *The Interamerican Dialogue*, *The Americas Forum*.

644 VAKY, Op. cit.; The White House, Office of the Press Secretary, "Remarks by Pres. George W. Bush and Pres. Vicente Fox of Mexico in Joint Conference", 16.02.2001.

seu ver para se obterem avanços regionais. Preocupavam-se ainda que, ao eliminar completamente a certificação, se deixasse de elaborar o relatório anual do Departamento de Estado, única fonte de informações que consideravam relativamente confiável sobre os esforços antidrogas no hemisfério.⁶⁴⁵

Em setembro de 2002, chegou-se a uma solução de compromisso, com a aprovação do *Foreign Relations Authorization Act*, pelo qual se abrandou o processo de certificação. Muitos elementos do sistema anterior foram mantidos: continuou-se a requerer que o Presidente submetesse anualmente ao Congresso uma relação dos principais países produtores e de trânsito de drogas ilegais (*majors list*) e mantiveram-se as sanções para os países descertificados. Passou-se, contudo, a indicar, não mais os países que “cooperassem integralmente”, mas apenas os que houvessem “fracassado claramente” no cumprimento de seus compromissos internacionais de combate às drogas – sutileza com a qual se pretendeu eliminar os aspectos confrontacionistas e ofensivos do mecanismo. A modificação reverteu o ônus da prova: os países estariam certificados automaticamente, exceto quando seus esforços antidrogas houvessem sido considerados insuficientes. Foi eliminado igualmente o prazo de 30 dias para que o Congresso revogasse a decisão presidencial, excluindo-se o Legislativo do processo decisório final.⁶⁴⁶ A descertificação e a suspensão da assistência passaram a ser reversíveis a qualquer momento. Tais modificações legislativas foram anunciadas como uma vitória da cooperação sobre a confrontação.⁶⁴⁷ A verdade, contudo, é que, em essência, não eliminaram o princípio de qualificação anual, segundo o qual o maior consumidor mundial de drogas seguiria avaliando o desempenho dos outros países no esforço para limitar seu fornecimento.⁶⁴⁸ Uma eliminação do processo unilateral teria sido provavelmente vista como uma vitória do MEM; por ser

645 GAMARRA, Op. cit.

646 FREEMAN, Laurie, Op. cit., p. 358.

647 *The President's 2001 Narcotics Certification Determinations*, Rand Beers, Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *Briefing to the Press*, Washington, DC, 25.02.2002.

648 YOUNGERS, Coletta, Op. cit., p. 433.

apenas parcial, a reforma foi recebida no hemisfério com certa indiferença, permanecendo as expectativas de uma eliminação definitiva do instrumento unilateral.

Em 2006, verificou-se uma nova evolução, desta vez em direção oposta à do afrouxamento de quatro anos antes. Muito embora os termos “certificação” e “descertificação” tenham deixado de ser utilizados, o processo de avaliação unilateral prosseguiu, passando a haver três *majors lists* simultâneas (tabela 13): para os principais países produtores de drogas ilícitas e de trânsito, para os principais países de origem de precursores químicos e para os principais países onde ocorre lavagem de dinheiro. Na avaliação daquele ano, os EUA incluíram a si próprios nas duas últimas listas; Brasil e México foram os únicos países presentes em todas as três. Desde então, as três listas são incluídas nos relatórios anuais *International Narcotics Control Strategy Report*, o qual relaciona especificamente os países que “deixaram de fazer esforços substanciais nos doze meses anteriores para aderirem aos acordos antidrogas e para adotarem determinadas medidas previstas na legislação norte-americana”, aos quais se aplicam determinadas sanções (passíveis de *waiver*, em vista dos interesses nacionais norte-americanos).⁶⁴⁹

Com a multiplicação das listas, o Brasil passou a receber críticas no tocante à corrupção e lavagem de dinheiro, embora continuando a ser reconhecido pelos esforços antidrogas. A seção sobre o Brasil do relatório *Money Laundering and Financial Crimes* (vol. 2 do relatório anual) menciona a divulgação, em 2005, de uma série de casos de corrupção “de magnitude espetacular”, sobre as quais fornece detalhes. Qualifica a região da Tríplice Fronteira como sendo “famosa pelo

649 Segundo a seção 706 do Foreign Relations Authorization Act, o relatório presidencial “International Narcotics Control Strategy Report” deve identificar qualquer país na “majors list” que tenha deixado de fazer esforços substanciais nos 12 meses precedentes para aderir aos acordos internacionais antidrogas e para adotar determinadas medidas antidrogas determinadas na legislação norte-americana. (...) A assistência fornecida pelos EUA ao amparo da lei referente a operações no exterior poderá deixar de ser fornecida aos países mencionados, exceto mediante determinação presidencial de que tal auxílio é de vital importância para os interesses nacionais norte-americanos ou que, após a publicação do relatório, o país fez então os “esforços substanciais” dele esperados originalmente.

comércio de reexportação de contrabando multibilionário, tráfico de armas e de drogas, pirataria e contrafação”. Menciona como principal debilidade do regime brasileiro antilavagem de dinheiro a ausência de uma legislação que criminalize o financiamento do terrorismo e faz uma série de recomendações nesse sentido.

A seção sobre lavagem de dinheiro passou a incluir divisão dos países em três categorias (*primary concern, concern and other*). Não foram previstas sanções com base nesta classificação, mas registrou-se referência acautelatória no sentido de que “muitas empresas examinam as classificações dos países ao fazerem seus planos de investimentos e negócios”.

**Tabela 13 – Países hemisféricos incluídos nas *majors lists* –
2006-2012** ⁶⁵⁰

(continua)

Lista 1 – principais países produtores de drogas ilícitas e de trânsito

2006 (ref 2005) - Bahamas, Bolívia, Brasil, Colômbia, República Dominicana, Equador, Guatemala, Haiti, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela

2007 (ref 2006) - Afeganistão, Bahamas, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Índia, Jamaica, Laos, México, Mianmar, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela (dos quais, Mianmar e Venezuela deixaram de envidar esforços)

2008 (ref 2007) - Afeganistão, Bahamas, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, Haiti, Índia, Jamaica, Laos, México, Mianmar, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela (dos quais, Mianmar e Venezuela deixaram de envidar esforços)

2009 (ref 2008) - Afeganistão, Bahamas, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, Haiti, Índia, Jamaica, Laos, México, Mianmar, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, e Venezuela (dos quais, Bolívia, Mianmar e Venezuela deixaram de envidar esforços)

650 International Narcotics Control Strategy Report – 2006-2012.

Tabela 13 – Países hemisféricos incluídos nas *majors lists* – 2006-2012

(continuação)

Lista 1 – principais países produtores de drogas ilícitas e de trânsito

2010 (ref 2009) - Afeganistão, Bahamas, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, Haiti, Índia, Jamaica, Laos, México, Mianmar, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, e Venezuela (dos quais, Bolívia, Mianmar e Venezuela deixaram de enviar esforços)

2011 (ref 2010) - Afeganistão, Bahamas, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Índia, Jamaica, Laos, México, Mianmar, Nicarágua, Paquistão, Panamá, Peru e Venezuela (dos quais, Bolívia, Mianmar e Venezuela deixaram de enviar esforços)

2012 (ref 2011) - Afeganistão, Bahamas, Belize, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Índia, Jamaica, Laos, México, Mianmar Nicarágua, Paquistão, Panamá, Peru e Venezuela (dos quais, Bolívia, Mianmar e Venezuela deixaram de enviar esforços)

Lista 2 – principais países de origem de precursores químicos

2006 (ref 2005) - Argentina, Brasil, Canadá, México e EUA

2007 (ref 2006) - Alemanha, Argentina, Brasil, Canadá, China, Holanda, Índia, México e EUA

2008 (ref 2007) - Alemanha, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Cingapura, Coreia do Sul, Holanda, Índia, México, Reino Unido, Taiwan, Tailândia e EUA

2009 (ref 2008) - Alemanha, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Cingapura, Coreia do Sul, Holanda, Índia, México, Reino Unido, Taiwan, Tailândia e EUA

2010 (ref 2009) - Alemanha, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Cingapura, Coreia do Sul, Holanda, Índia, México, Reino Unido, Taiwan, Tailândia e EUA

2011 (ref 2010) - Alemanha, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Cingapura, Coreia do Sul, Holanda, Índia, México, Reino Unido, Taiwan, Tailândia e EUA

2012 (ref 2011) – Alemanha, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Cingapura, Coreia do Sul, Holanda, Índia, México, Reino Unido, Taiwan, Tailândia e EUA

**Tabela 13 – Países hemisféricos incluídos nas *majors lists* –
2006-2012**

(continuação)

Lista 3 – principais países onde ocorre lavagem de dinheiro

2006 (ref 2005) - Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Haiti, México, Panamá, Paraguai, São Cristóvão e Nevis, EUA, Uruguai e Venezuela

2007 (ref 2006) - Afeganistão, Alemanha, Antigua e Barbuda, Austrália, Áustria, Bahamas, Belize, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Camboja, Canadá, China, Chipre, Cingapura, Colômbia, Costa Rica, Emirados Árabes, Espanha, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Israel, Itália, Japão, Quênia, Letônia, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Mianmar, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Reino Unido, República Dominicana, Rússia, São Cristóvão e Nevis, Suíça, Taiwan, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Venezuela e EUA

2008 (ref 2007) - Afeganistão, Alemanha, Antigua e Barbuda, Austrália, Áustria, Bahamas, Belize, Brasil, Camboja, Canadá, China, Chipre, Cingapura, Colômbia, Costa Rica, Emirados Árabes, Espanha, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Índia, Indonésia, Irã, Israel, Itália, Japão, Quênia, Letônia, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Mianmar, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Reino Unido, República Dominicana, Rússia, Suíça, Taiwan, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Venezuela e EUA

2009 (ref 2008) - Afeganistão, Alemanha, Antigua e Barbuda, Austrália, Áustria, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Camboja, Canadá, China, Chipre, Cingapura, Colômbia, Costa Rica, Emirados Árabes, Espanha, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Holanda, Índia, Indonésia, Irã, Israel, Itália, Japão, Quênia, Letônia, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Mianmar, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Reino Unido, República Dominicana, Rússia, Suíça, Taiwan, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Venezuela, Zimbábue e EUA

2010 (ref 2009) - Afeganistão, Alemanha, Antigua e Barbuda, Austrália, Áustria, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Camboja, Canadá, China, Chipre, Cingapura, Colômbia, Costa Rica, Emirados Árabes, Espanha, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Holanda, Índia, Indonésia, Irã, Israel, Itália, Japão, Quênia, Letônia, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Mianmar, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Reino Unido, República Dominicana, Rússia, Somália, Suíça, Taiwan, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Venezuela, Zimbábue e EUA

Tabela 13 – Países hemisféricos incluídos nas *majors lists* – 2006-2012

(conclusão)

Lista 3 – principais países onde ocorre lavagem de dinheiro

2011 (ref 2010) - Afeganistão, Alemanha, Antigua e Barbuda, Austrália, Áustria, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Camboja, Canadá, China, Chipre, Cingapura, Colômbia, Costa Rica, Emirados Árabes, Espanha, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Holanda, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Israel, Itália, Japão, Quênia, Letônia, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Mianmar, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Reino Unido, República Dominicana, Rússia, Somália, Suíça, Taiwan, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Venezuela, Zimbábue e EUA

2012 (ref 2011) - Afeganistão, Alemanha, Argentina, Antigua e Barbuda, Austrália, Áustria, Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Camboja, Canadá, China, Chipre, Cingapura, Colômbia, Costa Rica, Emirados Árabes, Espanha, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Holanda, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Israel, Itália, Japão, Quênia, Letônia, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Mianmar, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Reino Unido, República Dominicana, Rússia, Somália, Suíça, Taiwan, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Venezuela, Zimbábue e EUA

O processo de certificação não apenas continuou em vigor, embora em novo e mais discreto formato, como veio a ser replicado pelo governo norte-americano em outras instâncias. A mensagem subjacente foi a de que as avaliações unilaterais continuam a ser um instrumento da política externa norte-americana, podendo conviver indefinidamente com mecanismos de avaliação multilateral. Foi assim que, em outubro de 2000, durante o Governo Clinton (1993-2000), o Congresso norte-americano aprovou o *Trafficking Victims Protection Act*,⁶⁵¹ uma “ferramenta diplomática” com o objetivo de combater o tráfico de pessoas, punir mais severamente os traficantes e incrementar a proteção às

651 Lei Pública n.º 106-386, emendada em 2003 pela lei 108-193 (*Trafficking Victims Protection Reauthorization Act*). A nova legislação reforçou o critério de empreendimento de esforços sérios e sustentados para eliminar as formas mais severas de tráfico, passando-se a exigir um número maior de requisitos, tais como investigação e ação judicial, condenação e cumprimento de pena.

vítimas. A exemplo da lei antidrogas de 1986, a nova legislação exigiu que o Departamento de Estado submetesse ao Congresso um relatório anual⁶⁵² avaliando os esforços nacionais de todos os países que contassem com um número significativo de vítimas de formas severas de tráfico⁶⁵³ – aqui se assemelhando à *majors list* da esfera de drogas. Indicaria em que medida cada governo estaria atendendo aos padrões mínimos estabelecidos pelo Protocolo sobre Tráfico de Pessoas da Convenção de Palermo⁶⁵⁴ e lhes recomendaria ações adicionais. Após a divulgação de cada relatório anual, os EUA encorajariam os governos a adotar medidas específicas e ofereceriam cooperação bilateral.

O relatório norte-americano classifica os países em três categorias (*tiers*), de acordo com seus esforços para combater o tráfico de pessoas: na primeira, incluem-se aqueles que cumprem inteiramente os padrões mínimos; na segunda, os que não os cumprem integralmente, envidando, contudo, esforços significativos (aí se incluindo o Brasil e a maior parte da comunidade internacional) e na terceira, os que não cumprem os padrões e não vêm envidando esforços significativos. Exatamente como no caso do processo de certificação para drogas, preveu-se no mecanismo para tráfico de seres a concessão de *waiver* com base nos interesses norte-americanos.⁶⁵⁵ O mecanismo inova, porém, ao avaliar igualmente os principais mercados de destino nessa modalidade criminosa, quase todos países desenvolvidos. Para o então Secretário de Estado Collin Powell, posto que o tráfico de pessoas ocorre em todo o globo, seria “natural” que os EUA adotassem medidas para seu combate também no exterior. O Departamento de Estado descreve seu relatório sobre tráfico de seres como um instrumento de estímulo ao diálogo permanente, encorajamento aos trabalhos em andamento e um guia para esforços nacionais. A primeira avaliação

652 Conhecido como “Trafficking in Persons (TIP) Report”.

653 Número significativo seria a partir de cem vítimas por ano.

654 Para atender os padrões mínimos, os governos devem: (1) proibir o tráfico e punir suas ações; (2) estipular, para as formas mais graves de tráfico, sanções compatíveis com aquelas atribuídas a crimes graves; (3) estipular punições severas o bastante para dissuadir o crime e que reflitam adequadamente sua natureza hedionda; e (4) envidar esforços sérios e permanentes para eliminar o tráfico.

655 <www.state.gov>.

ocorreu em 2001. Dois anos mais tarde, começaram a ser aplicadas aos países da terceira categoria sanções tais como a perda de certos tipos de assistência norte-americana. Em 2005, a Venezuela foi incluída nesta última categoria (ao mesmo tempo em que era descertificada no processo referente aos esforços antidrogas). Em suma, o novo mecanismo é praticamente uma réplica da lei antidrogas de 1986, faltando apenas o termo que se tornou tão detestado – “certificação”.⁶⁵⁶

No caso brasileiro, a avaliação norte-americana veio acompanhada de propostas de negociação de Memorando de Entendimento e programas de cooperação, nenhuma das quais evoluiu, julgando o Itamaraty não se tratar aqui de matéria com vocação para tratamento bilateral com os EUA, na ausência de qualquer rota de tráfico interligando os dois países. Em um desses encontros, foi aventada pela parte brasileira, em caráter ainda informal, a possibilidade de se multilateralizar a avaliação dos países hemisféricos, em um futuro próximo, tendo em vista que a OEA começava então a ocupar-se do tema de forma mais sistemática, por meio da Unidade Contra o Tráfico de Pessoas criada em 2004.

8.3. Da OEA para o México e os Andes: Iniciativas Andina e Mérida

Em anos recentes, os EUA decidiram concentrar ainda mais seus esforços antidrogas na região andina. Foi assim que o Plano Colômbia, herdado pela Administração George W. Bush (2001-2008), transformou-se em 2002 na Iniciativa Regional Andina,⁶⁵⁷ objetivando o fortalecimento da capacidade de dissuasão do Exército colombiano e, ao mesmo tempo, o combate ao terrorismo.⁶⁵⁸ Sem sofrer alterações

656 Entrevista coletiva de imprensa, Secretário Collin Powell e outros. 12.07.2001, <www.state.gov>.

657 A expressão “Plano Colômbia” continuou sendo utilizada para referir-se ao pacote de assistência norte-americana à Colômbia, mesmo quando, a partir de 2002, os recursos passaram a ser entregues sob a denominação de “Iniciativa Andina Antidrogas”, extensiva aos países vizinhos.

658 Briefing para a imprensa. *The President's 2001 Narcotics Certification Determinations*. Rand Beers, Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Washington, DC, 25.02.2002.

substantivas, estendeu-se a ajuda aos países vizinhos (tabela 14), com a ênfase tradicional na interdição e especialmente erradicação por aspersão aérea⁶⁵⁹.

Tabela 14 – Distribuição dos recursos da Iniciativa Andina – 2001 (milhões de dólares)

Colômbia	439	Brasil	12
Peru	135	Venezuela	8
Bolívia	91	Panamá	9
Equador	37	Total	731

A Iniciativa Regional, destinada a neutralizar eventuais efeitos adversos do componente militar do Plano Colômbia e impedir o deslocamento de cultivos ilícitos para outras zonas, estipulou metas ambiciosas: reduzir em 20% a produção mundial de coca em 2002 e em 40% em 2007, interromper a capacidade de refino, incrementar a aplicação da lei contra os líderes do narcotráfico e o combate à lavagem de dinheiro.⁶⁶⁰ Na prática, contudo, o ritmo intenso das aspersões dos cultivos na Colômbia começaram rapidamente a induzir a novo efeito deslocamento, incentivando o aumento dos cultivos no Peru e na Bolívia.⁶⁶¹

Não obstante a proximidade entre as questões de terrorismo e narcotráfico na região andina, o foco das preocupações norte-americanas deslocou-se, a partir de 2001, para o Oriente Médio e Ásia Central. Os cultivos de papoula no Afeganistão tornaram-se possivelmente mais estratégicos para os EUA do que, por exemplo, os de folha de coca na Bolívia e no Peru. Organizações terroristas como as FARC na Colômbia e

659 O apoio às Forças Armadas incluiria logística e inteligência, assessoria para reforma militar, doação de aviões e radares, armas, equipamentos e combustíveis. Parcela menor da ajuda (US\$ 400 milhões para o período 2000-2002) seria destinada a projetos de desenvolvimento alternativo, refugiados e reforma judicial.

660 MEZA, Ricardo Vargas, Op. Cit, pp. 115,116.

661 Declaração do Gerente-Geral da DEVIDA/Peru, Dr. Fernando Hurtado, por ocasião da V Comista Antidrogas (Brasília, 27 a 29 de março de 2006).

o Sendero Luminoso no Peru pareceram impor riscos menores e menos diretos aos EUA do que a Al Qaida no Oriente Médio e na Ásia.

Dessa forma, começaram a escassear os recursos financeiros para o Plano Colômbia, esperando-se que aquele país assumisse, a cada ano, encargos crescentes no combate às drogas e insurgências em seu território. O mesmo ocorreria no âmbito da OEA, com o gradual encolhimento dos aportes orçamentários norte-americanos. Em 2006, por exemplo, faltaram recursos para a realização de reunião sobre narcotráfico marítimo – situação inédita, em se tratando de atividade de interdição. Os Secretários-Executivos da CICAD e altas autoridades da OEA incorporaram a seus discursos o estímulo à “cooperação horizontal” entre os países, como forma de reduzir o ônus sobre o orçamento.

Simultaneamente aos desdobramentos geopolíticos, percebeu-se evolução significativa nos padrões de consumo de drogas, que vieram a tornar ainda mais complexas e desafiadoras as atividades de controle e interdição, conforme relatado a seguir.

8.4. Novos padrões de consumo: as drogas de desenho

Conforme tratado anteriormente, os padrões de uso das drogas sintéticas têm sido cíclicos, com o surgimento e desaparecimento de certas drogas do mercado em intervalos mais ou menos regulares. Esse foi o caso dos estimulantes do tipo anfetamínicos (ATS).⁶⁶² Entre os anos sessenta e oitenta, como resposta do mercado clandestino à cruzada antidrogas, aumentou a oferta e o consumo de diferentes variantes daquelas substâncias. As “drogas de desenho”,⁶⁶³ tanto analgésicas como estimulantes e visionárias, nascidas da proibição e destinadas aos mercados legais, surgiram em alguns países desenvolvidos, posteriormente se espalhando pelo resto do mundo. A toxicomania converteu-se em

662 *Amphetamine-type stimulants.*

663 *Designer technology*, na terminologia em inglês.

“sucedâneo-mania” em todo o globo. Após período de declínio no final dos anos oitenta, as anfetaminas ressurgiram em meados da década seguinte em níveis sem precedentes.⁶⁶⁴ Em poucos anos, ingressaram no mercado paralelo vários substitutos mais potentes, mais baratos e quase sempre mais tóxicos para cada uma das drogas ilícitas tradicionais. Além de serem culturalmente bem aceitos, fáceis de produzir e de contrabandear, são simples de consumir (muitos vêm em comprimidos) e erroneamente considerados menos maléficos do que heroína ou cocaína. De modo geral, ainda não se conhece em toda a sua extensão a severidade de suas consequências.⁶⁶⁵

A principal sucedânea dos opiáceos foi a *china white*,⁶⁶⁶ opiáceo sintético de amplo uso médico, várias vezes mais ativo do que a heroína. Entre as drogas de desenho com perfil estimulante, surgiram diversas cocaínas artificiais.⁶⁶⁷ Entre aquelas com perfil psicodélico, a mais notória foi o MDMA (*ecstasy*). Empregada desde meados dos anos setenta por psicólogos e psiquiatras, tornou-se, na década seguinte, emblema do movimento *New Age* e de sua versão popular, o *rave*, uma forma mais contestatária, com certas reminiscências do movimento *hippie*. Em 1985, a DEA banuiu a droga dos mercados legais, não só para o público em geral, como para a própria comunidade médica, em vista de sua rápida popularização, sendo seguida pela OMS, que incluiu a droga na lista I de substâncias controladas (ou seja, sem previsão de uso médico). A droga surgiu imediatamente no mercado paralelo, frequentemente adulterada com substâncias altamente tóxicas. Tornou-se o euforizante preferido dos jovens de classe média nos EUA e em um número crescente de países, situação vigente nos dias de hoje.

664 Ecstasy and Amphetamines Global Survey 2003 – United Nations Office on Drugs and Crime, p. iii.

665 As anfetaminas causam dependência e psicose. O *ecstasy* pode acelerar o envelhecimento do cérebro, gerando sintomas semelhantes aos do mal de *Alzheimer* (declínio das funções mentais e perda de memória). Seu uso não parece adictivo, mas estimula o uso de outras drogas (o fenômeno conhecido como *polydrug abuse*). *Ibid.*, p. 2.

666 Nome genérico de muitos variantes do fentanil.

667 *Coco snow, crystal caine, synth coke*, em muitos casos, variantes dos alcaloides da planta africana *kat*.

O negócio mundial dos estimulantes anfetamínicos foi estimado, por volta do ano de 2010, em US\$ 65 bilhões anuais. Caracteriza-se por baixos investimentos de capital, facilidade de produção, altos lucros, laboratórios facilmente disfarçáveis e proximidade aos mercados. O envolvimento do crime organizado é um fenômeno recente, tendo a produção se iniciado no âmbito local, com o controle do mercado por pequenos grupos autônomos. Vem entrelaçando o tráfico internacional de *anfetaminas* (destinado aos mercados consumidores na Europa Oriental, Ásia, Austrália e, mais recentemente, América do Norte) ao de cocaína e heroína, em mãos opostas.⁶⁶⁸ Os estimulantes anfetamínicos são produzidos sobretudo na Europa (especialmente Holanda) e as anfetaminas na Ásia (especialmente Mianmar e Tailândia) e América do Norte; o *ecstasy* é produzido em todas as regiões. Ou seja, se, no início, a produção da droga se restringia aos países industrializados, essa situação está sendo rapidamente modificada. São atualmente as drogas mais apreendidas no mundo, depois da *cannabis*.⁶⁶⁹ Na América do Sul, o consumo encontra-se em fase relativamente incipiente.⁶⁷⁰ O país de origem mais visado pelos EUA tem sido a Holanda, daí a referência ao país nos relatórios do Departamento de Estado, nos relatórios anuais oficiais. Trata-se aqui de um problema grave também para os países europeus, às voltas com altos índices de consumo doméstico.

A ONU e a CICAD vêm acompanhando de perto essas transformações, buscando adequar aos sintéticos as experiências com as drogas de origem vegetal nas esferas de interdição, prevenção e tratamento. Os grupos de trabalho de produtos químicos e farmacêuticos da CICAD, por exemplo, já começaram a incluir nas listas de substâncias controladas

668 Ecstasy and Amphetamines Global Survey 2003, Op. cit. cit, p. 7.

669 As apreensões aumentaram de 4 toneladas em 1990-91 para 40 toneladas em 2000-2001, sobretudo no Leste e Sudeste Asiático. Em 2002, 34 milhões de pessoas em todo o mundo consumiram anfetaminas e metanfetaminas e 8 milhões consumiram *ecstasy*. Esses números excederam os dos consumidores de cocaína e heroína combinados. O abuso é mais alto no Leste e Sudeste Asiático, seguido pela Europa, Austrália e EUA.

670 Até muito recentemente, os mercados sul-americanos eram alimentados por excedentes de estimulantes anfetamínicos oriundos de fontes legais (sobretudo produtos para perda de peso, em razão de seu efeito comumente anorexizante). A oferta abundante de cocaína/*crack* pode também ter retardado o surgimento de um mercado para as anfetaminas.

também aquelas que servem de precursores para a produção de anfetaminas. Tem havido amplo intercâmbio de experiências entre as polícias no hemisfério no tocante à identificação da origem das drogas e dos laboratórios clandestinos onde estejam sendo fabricadas. Cumpre notar que a preocupação com as drogas sintéticas ainda não envolve de modo prioritário a América Latina, embora o problema possa vir a agravar-se futuramente na região.

8.5. Iniciativas liberalizantes

Um capítulo sobre os avanços da década de 2000 não seria completo sem uma menção, ainda que breve, aos questionamentos sobre a direção das políticas mundiais sobre drogas em anos recentes. A maioria propõe medidas de despenalização ou descriminalização de algumas drogas. Deve-se aqui distinguir despenalização, descriminalização e legalização. A despenalização é o ato de reduzir a pena de um ilícito penal, eliminando, normalmente, a opção de encarceramento. Problema eventualmente resultante da despenalização do consumo de drogas é a outorga à autoridade policial de alto poder discricionário e sua consequente exposição ao suborno. Por sua vez, a descriminalização retira o *status* de crime dos atos aos quais se aplica, embora continuem sendo ilegais. Podem ser aplicadas aos infratores apenas sanções administrativas (multa, trabalhos comunitários, sessões educativas, tratamento e outros). A legalização é a via mais radical, trazendo para o controle da lei uma atividade anteriormente ilegal ou estritamente regulada.

Durante Congresso da ONU para a prevenção e tratamento de delinquentes realizado em Havana em 1990, cerca de 1.500 penalistas concluíram ser necessário encontrar alternativas para a pena de prisão para a posse de drogas para consumo pessoal, despenalizando ou descriminalizando condutas que possam ser reprimidas por meio de outras sanções e reservando-se o encarceramento apenas para delinquentes perigosos.

Em linha semelhante, a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia lançou manifesto em 2009.⁶⁷¹ Assinado por personalidades tais como os ex-presidentes César Gaviria (Colômbia, ex-Secretário-Geral da OEA e um dos políticos que mais tempo terá dedicado à reflexão sobre a questão das drogas), Ernesto Zedillo (México) e Fernando Henrique Cardoso, bem como o ex-Ministro-Chefe da Casa Militar/Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR), General Alberto Cardoso, o documento defende a correção de rumos da guerra às drogas aplicada à região nos últimos trinta anos, em face da constatação de que não produziu os resultados esperados. Recorda que preconceitos e temores transformaram o tema em tabu inibindo, em muitos países, a busca de soluções alternativas. Propõe que se inicie tal mudança mediante avaliação, com enfoque na saúde pública, da conveniência de se descriminalizar o porte de *cannabis* para consumo pessoal, bem como de se converterem os dependentes de drogas compradas no mercado ilegal em pacientes do sistema de saúde. Tais medidas são defendidas como forma de reduzir o escopo do crime organizado. O documento propõe ainda que se priorize a luta contra os efeitos mais nefastos do narcotráfico, a saber, crime organizado, violência, corrupção das instituições, lavagem de dinheiro, tráfico de armas e controle de territórios e populações (caso da Colômbia, México e favelas no Rio de Janeiro, por exemplo). Encarece a articulação de uma voz e uma posição latino-americana nos foros internacionais e a busca de soluções sob medida para a região.

Tais propostas são compatíveis com a Convenção Única da ONU de 1961 e seu Protocolo de 1972, que regem a matéria e deixam espaço para iniciativas de despenalização ou descriminalização dos usuários, embora não para a legalização do consumo. Os países signatários da Convenção podem, desta forma, ser flexíveis no tratamento dos consumidores, embora devam combater a produção e a comercialização de drogas para usos ilícitos.

671 Drogas e Democracia: Rumo a uma Mudança de Paradigma, <www.drogasedemocracia.org>.

Na Itália, surgiu nos anos noventa o Movimento Antiproibicionista que vem desde então fazendo *lobby* sistemático junto a governos e à Comissão de Entorpecentes da ONU. Surgem mobilizações em prol da modificação das convenções internacionais, em particular em relação à exclusão da *cannabis* como droga ilícita (ou seja, de sua descriminalização). O *Global Cannabis Commission Report*⁶⁷² apresenta diversas propostas nesse sentido, acopladas a sugestões de políticas públicas de controle e informação sobre os efeitos da droga; argumenta que os efeitos negativos da *cannabis* para a saúde são menores do que os de substâncias legais como o álcool ou o tabaco.

Nas últimas décadas, vários países desenvolveram políticas inovadoras para enfrentar o problema do uso de drogas ilícitas, baseadas na despenalização e/ou descriminalização do usuário e a política de redução de danos. Esta última consiste numa estratégia que trata o consumo de drogas como uma questão de saúde pública, na qual o dependente é visto como uma pessoa carente de auxílio ao invés de um criminoso a ser punido. Inclui distribuição de seringas, agulhas e cachimbos aos usuários (com a finalidade de reduzir os casos de doenças transmissíveis como AIDS e hepatite, cujo risco de contaminação é alto quando há o compartilhamento de seringas), bem como programas de apoio e tratamento.

Conforme mencionado anteriormente, a Lei 11.343 aprovada no Brasil em 2006 veio eliminar precisamente a possibilidade de aplicação de penas privativas de liberdade para usuários. Cabe mencionar que o Brasil não foi pioneiro nesta iniciativa, seguindo diversos exemplos, conforme indicado na tabela 15. Nos países onde se adotaram medidas mais liberais para a posse de pequenas quantidades de droga e políticas menos repressivas com menores custos sociais não se registrou um incremento perceptível do consumo.

672 Elaborado pela Beckley Foundation.

Tabela 15 – Sistemas de despenalização e descriminalização em vigor (2010)

País	Sistema em vigor
Portugal, Espanha e Itália	A posse de drogas para consumo pessoal é descriminalizada e tratada como uma contravenção, sendo aplicadas aos usuários apenas sanções administrativas.
Suíça	A posse de qualquer droga para consumo pessoal é descriminalizada e tratada como uma contravenção, sendo aplicadas aos usuários apenas sanções administrativas. Possui ainda programa pioneiro de prescrição de heroína, aprovada por referendo nacional.
Holanda	A posse e o plantio de pequenas quantidades de <i>cannabis</i> para consumo pessoal é descriminalizada e tratada como uma contravenção. A heroína é disponibilizada, por receita médica, em salas de injeção segura. A oferta legal de <i>cannabis</i> não tem aumentado o número de consumidores com relação a outros países europeus onde o comércio permanece ilegal.
Luxemburgo, Bélgica e Irlanda	A posse e o plantio de <i>cannabis</i> para consumo pessoal é descriminalizada e tratada como uma contravenção, sendo aplicadas aos usuários apenas sanções administrativas.
Alemanha	A posse de pequenas quantidades de qualquer tipo de droga é despenalizada. Há centros para injeção segura de heroína, sob supervisão médica, e programas de disponibilização de heroína a usuários altamente dependentes.
Dinamarca	A posse de pequenas quantidades de <i>cannabis</i> é despenalizada e tratada com simples advertência policial. A posse de pequenas quantidades de cocaína ou heroína são tratadas com advertência policial e apreensão. São aplicadas multas a reincidentes.
EUA	Vários estados reduziram para uma multa a penalidade máxima para posse de pequenas quantidades de <i>cannabis</i> .
México	Não prosperou projeto de lei de despenalização da <i>cannabis</i> enviado ao Congresso.

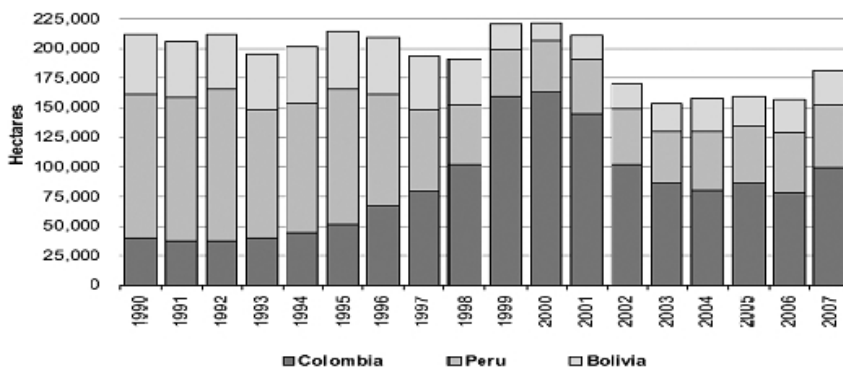
8.6. Situação atual das drogas no mundo

O relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime de 2008⁶⁷³ reconhece que a aplicação das convenções internacionais sobre drogas ilícitas produziu várias consequências negativas adversas e inesperadas, entre as quais a criação de um mercado paralelo controlado pelo crime, drenagem de recursos governamentais em detrimento de investimentos em saúde pública (que foi a razão de ser precípua da política proibicionista), estigmatização e marginalização social dos dependentes. Os próprios organismos especializados da ONU reconhecem que se passou do objetivo inicial de eliminação das drogas – hoje considerada irrealista – para uma política de contenção dos níveis de produção e comercialização e da violência.

Cabem aqui alguns dados estatísticos reveladores da magnitude do problema na atualidade. Estima-se em 30 milhões o número de dependentes crônicos no mundo, movimentando uma indústria de centenas de bilhões de dólares. Individualmente, a *cannabis* é a droga mais consumida, sendo que o consumo de sintéticos supera o de cocaína e heroína combinados. Colômbia, Bolívia e Peru seguem produzindo a totalidade da cocaína no mundo; muito embora os cultivos migrem periodicamente de um país do grupo a outro em resposta aos programas de interdição e erradicação, a produção total tem se mantido estável ao longo dos anos, conforme mostra o gráfico 1.

673 UNODC, World Drug Report 2008, <www.unodc.org>.

Gráfico 1 – Cultivos de coca na região dos Andes (ha) – 1990-2007



Os esforços de interdição tampouco afetaram a oferta total final de cocaína no mercado, o grau de pureza ou o preço ao consumidor (tendendo este último inclusive a cair).

A América Latina continua sendo a maior exportadora mundial de cocaína e *cannabis*, é uma crescente produtora de ópio e de heroína e se inicia na produção de drogas sintéticas. Os níveis de consumo continuam se expandindo na região – ao contrário do que vem ocorrendo na América do Norte e na Europa, onde tende a estabilizar-se. Além de enfrentar o crime organizado associado ao comércio internacional de drogas, a região enfrenta, simultaneamente, o tráfico para consumo doméstico. A situação acarreta elevado custo humano e ameaça às instituições democráticas, fomentando o aumento do crime organizado, da violência e da simbiose entre crime, política e corrupção das máquinas governamentais em diferentes níveis. No Brasil e outros países da região, o tráfico de armas e drogas passou a dominar a dinâmica criminal nas regiões metropolitanas e atinge o conjunto da sociedade e suas instituições. As drogas financiam a compra de armas, que são usadas nas lutas entre as gangues pelo controle de territórios e no enfrentamento com a polícia. Os traficantes controlam grandes

espaços urbanos onde moram os setores mais pobres, atuando como autoridades de fato. Segundo estudos do Observatório de Favelas,⁶⁷⁴ os menores de dezoito anos representariam entre 50 e 60% da mão de obra empregada no tráfico.

8.7. Drogas e violência

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. As políticas de combate às drogas por meio de proibição, repressão e sanções, além de não solucionarem a questão – sendo os prejuízos ao tráfico amplamente compensados pelas altas margens de lucro –, geram males possivelmente mais graves. Os conflitos na região envolvendo a produção ilegal para exportação e consumo interno têm se refletido nos maiores índices de homicídios do globo. Os lucros do narcotráfico são a principal fonte de financiamento do tráfico de armas. O poder de corrupção do dinheiro envolvido naqueles ilícitos, por sua vez, penetra nos poderes públicos nacionais em vários países e corrói os próprios fundamentos da democracia. Criam-se espaços de criminalidade que desconhecem fronteiras.

8.8. Pré-militarização da guerra às drogas no Brasil

Durante as décadas de oitenta e noventa, o governo brasileiro recebeu inúmeros apelos, sugestões e, por vezes, até mesmo pressões externas para atribuir às Forças Armadas funções de cooperação ativa na guerra às drogas em território nacional. Um dos defensores mais

674 <www.observatoriodefavelas.org>.

insistentes dessa medida foi o Chefe do Comando Militar do Sul norte-americano, General James Hill, mencionado anteriormente. Vendo em tais propostas os riscos de virtuoamento do papel precípua da ação militar, sobretudo à luz do exemplo dos países vizinhos que haviam seguido aquele caminho, o governo brasileiro recusou-as de maneira firme.

Aos poucos, contudo, e com alta dose de pragmatismo, começou-se a atribuir às Forças Armadas brasileiras algumas funções subsidiárias de apoio. Foi assim que se aprovaram emendas em 2004 e 2010 à legislação que rege as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.⁶⁷⁵ Em 2004, portanto, deu-se à Aeronáutica a atribuição de atuar, de maneira contínua e permanente, por meio de ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nas aeronaves envolvidas em transporte de drogas, armas, munições e passageiros ilegais.⁶⁷⁶ Estipulou-se que a atuação seria combinada com os organismos de fiscalização competentes, responsáveis pelas ações necessárias após a aterragem das aeronaves. Tal atribuição foi autorizada em conjugação com a “Lei do Abate”, que autorizou o disparo contra aeronaves que recusem a identificar-se e a aterrissar, tendo como principal alvo o narcotráfico por via aérea, até então frequente na fronteira com países produtores.

Em 2010, passou-se a prever atribuição preventiva e repressiva subsidiária das Forças Armadas, por meio de ações de patrulhamento, revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves e prisões em flagrante delito, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas internas, em casos de suspeita de delitos transfronteiriços e ambientais. Autorizou-se a autoridade militar a, na ausência de organismos competentes de fiscalização, proceder, após a aterragem, a revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como a efetuar prisões em flagrante delito.⁶⁷⁷

675 Lei Complementar n.º 97, de 09/06/1999.

676 Artigo 18 – VII da Lei Complementar n.º 117/2004, posteriormente complementado pela Lei n.º 136/2010.

677 Artigo 18 –VII da Lei Complementar n.º 136/2010.

8.9. Algumas considerações

Este resumo das principais evoluções ocorridas na última década aponta em algumas direções. A guerra às drogas norte-americana baixou de intensidade e concentrou-se na Iniciativa Regional Andina, havendo entendimento explícito entre Washington, Bogotá e Lima de que os custos serão crescentemente assumidos por estes últimos a cada ano. O terrorismo suplantou a posição das drogas como “inimigo número um” dos EUA. Para esse relativo relaxamento das pressões norte-americanas em face dos países vizinhos – de resto, compensada em outros setores como lavagem de dinheiro e tráfico de pessoas –, muito terá contribuído o fato de a guerra às drogas norte-americana ter sido, a partir de setembro de 2001, gradualmente suplantada pela guerra ao terrorismo do Governo George W. Bush. Consolidou-se no discurso norte-americano e colombiano o conceito de narcoterrorismo, passando as delegações daqueles países a procurarem introduzir em todos os documentos internacionais sobre a matéria menção aos “vínculos entre narcotráfico e terrorismo” (automatismo que o Brasil vem questionando sistematicamente desde então). Tal mudança conceitual significou, na prática, que a prioridade dos EUA na guerra às drogas seria combater, não o narcotráfico *per se*, mas em virtude de seus vínculos com organizações terroristas e do papel de potencial financiador do terrorismo.

Nesse contexto, ocorreu modesta correção de rumos na política norte-americana antidrogas, facilitando-se a aprovação, em setembro de 2002, de reforma mitigadora do processo de certificação. Tal afrouxamento não tardou, contudo, a ser neutralizado, com a ampliação do processo em 2006, a qual veio contrariar expectativas mais otimistas. Permanecia a disposição dos EUA de seguirem pressionando os demais países hemisféricos com medidas unilaterais para que combatessem com vigor, não apenas o narcotráfico, mas também os delitos conexos, especialmente a lavagem de dinheiro.

A subida ao poder do democrata Barack Obama em 2009 confirmou, naturalmente, a tendência de manter-se baixa a prioridade atribuída à questão das drogas, sobressaindo-se a preocupação com questões sociais, tais como a reforma do sistema de saúde. Nem mesmo o agravamento da situação de segurança na fronteira com o México, mencionada anteriormente, pareceu suficiente para ressuscitar a guerra às drogas em níveis minimamente próximos àqueles vigentes até os atentados terroristas de setembro de 2001.

As consequências desses desdobramentos para a América Latina e o Caribe foram, em primeiro lugar, uma redução das contribuições financeiras dos EUA para programas antidrogas bilaterais e regionais (inclusive no âmbito da CICAD), sendo os recursos parcialmente redirecionados para iniciativas de combate ao terrorismo. Reduziu-se desse modo a tutela norte-americana na matéria. Tal desdobramento é positivo, mas também impõe desafios. Já sem tantas pressões ou incentivos dos EUA, os países da região precisam prosseguir sua vertente de guerra às drogas com recursos próprios – e ideias próprias. Surge aqui amplo espaço para a atuação dos parceiros hemisféricos, e do Brasil de modo especial.

Capítulo 9

Considerações finais

All truth passes through three stages. First, it is ridiculed. Second, it is violently opposed. Third, it is accepted as self-evident. (Arthur Schopenhauer)⁶⁷⁸

A pesquisa que aqui se encerra procurou dar um panorama do surgimento do problema das drogas nas relações internacionais e de seu paradoxal agravamento em decorrência dos esforços envidados na busca de uma solução. Um problema originalmente restrito à esfera de saúde pública foi empurrado para a clandestinidade e acabou por tornar-se uma questão de segurança, espalhando-se pelo globo. Alimentou e fortaleceu organizações criminosas. Serviu de base em torno da qual vieram agregar-se delitos conexos. Atravessou fronteiras e fomentou laços entre as organizações criminosas. Encontrou os governos sem preparo, as chancelarias sem instruções, as sociedades sem defesas. Se algo pode ser extraído desse capítulo temático da história, terá sido o aprendizado que fomentou no tocante ao caráter vital da cooperação internacional em temas dessa natureza. Tecem-se, a seguir, considerações específicas, inclusive de caráter propositivo, sobre as perspectivas de incremento da atuação do Governo e da diplomacia brasileira nessa esfera.

⁶⁷⁸ “Todas as verdades passam por três estágios. No primeiro, são ridicularizadas. No segundo, são combatidas violentamente. No terceiro, são aceitas como evidentes”.

9.1. Os Foros Internacionais

Parte essencial da atuação externa brasileira ocorre em três foros – na ONU, onde se constrói a normatização internacional da questão, na OEA, foro voltado para o compartilhamento de boas práticas e realização de projetos operativos, e no Mercosul, *locus* privilegiado para harmonização de normas e procedimentos e coordenação de posições. Há espaço para incrementar-se a atuação brasileira nas discussões sobre o combate às drogas em cada um deles.

9.1.1. ONU

A Comissão de Entorpecentes da ONU é o *locus* por excelência das grandes conferências mundiais e da negociação de normas internacionais vinculantes. A partir de meados dos anos oitenta, o Brasil começou a ser mais atuante naquele foro, objetivando moldar iniciativas de outros atores de modo a que não ferissem os interesses nacionais e regionais. Mais recentemente, começou a assumir um papel mais propositivo, com a apresentação de projetos sobre temas progressistas, em áreas como redução de danos para dependentes químicos. Tal postura merece ser mantida e fortalecida, tendo em vista inclusive a importância da retroalimentação entre a atuação nos foros internacionais e as evoluções de caráter doméstico. Tem sido ainda positivo o saldo dos projetos de cooperação com o órgão da ONU sediado em Brasília (UNODC – United Nations Office for Drugs and Crime), crescentemente diversificados como reflexo do espraiamento do problema no Brasil.⁶⁷⁹

679 A título exemplificativo, relacionam-se os principais programas em andamento em 2010: Programa conjunto para o tratamento da dependência de drogas (UNODC e Organização Mundial da Saúde) mediante um atendimento mais humanizado e efetivo e voltado para a recuperação das pessoas, atendendo as necessidades específicas dos usuários de drogas, em seus diferentes estágios clínicos, sociais e motivacionais; inclusão do Brasil na Rede Internacional de Centros de Reabilitação e de Tratamento de Drogas (TREATNET, composta por 21 centros de excelência em tratamento para álcool e outras drogas, de diferentes partes do mundo), por meio do Núcleo de

9.1.2. CICAD

Diversamente da ONU, a CICAD sempre atuou em uma escala mais modesta. Seus planos de elaborar convenções interamericanas – uma sobre drogas em 1984 e outra sobre lavagem de dinheiro dez anos depois – foram sustados, com vistas, justamente, a não se duplicarem os esforços simultâneos na ONU e OCDE. Isso não impediu, no entanto, que desempenhasse um papel importante nesta área sensível da cooperação internacional, conforme descrito anteriormente. Enfrentando o desafio de adaptar-se a um ambiente em constante evolução – o do crime organizado e seu combate –, a Comissão esforça-se para promover a cooperação e a coordenação regional e o fortalecimento das capacidades de seus Estados-membros.

Se a elaboração de sucessivas convenções da ONU para o controle de drogas foi feita com escassa participação latino-americana, a construção do sistema interamericano encontrou o Brasil e demais países da região melhor preparados. O Programa do Rio, baseado em minuta brasileira, o Estatuto da CICAD, as duas Estratégias Hemisféricas Antidrogas – todos foram negociados intensamente, vindo a atender aos interesses da região como um todo. Persistem, contudo, algumas falhas no Sistema Interamericano.

Uma área necessitada de aperfeiçoamentos é a parlamentar. Tratando-se a CICAD como um foro eminentemente técnico, são cuidadosamente evitadas discussões de teor político, graças, inclusive, à autocensura dos Comissionados. Temas como o Plano Colômbia, Iniciativa Regional Andina, a ascensão do Movimento Cocaleiro na

Atenção Psicossocial para Álcool e Drogas do centro de saúde da prefeitura de Santo André/SP, com o objetivo de melhorar os serviços oferecidos e torná-los mais acessíveis aos cidadãos que querem e necessitam de tratamento, fomentar a colaboração mútua, troca de informações e compartilhamento de experiências bem-sucedidas entre seus integrantes; e prevenção ao uso indevido de drogas no ambiente de trabalho e na família, estando o projeto em execução no Brasil desde 1995, pelo Serviço Social da Indústria do Rio Grande do Sul em aproximadamente 50 empresas. Os resultados relacionados à prevenção dos problemas decorrentes do uso de entorpecentes e álcool entre os trabalhadores e suas famílias foram positivos, registrando-se uma redução do número de fumantes (16%), do consumo de álcool (12,5%), faltas e atrasos ao trabalho por motivo de doença ou incapacidade (10% e 2,2%, respectivamente) e acidentes (9%). O projeto recebeu o certificado de qualidade ISO 9001, pela melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores da produtividade das empresas.

Bolívia e o questionamento da eficácia do regime proibicionista parecem estar fora de seus limites. Cumpre ressaltar a clara preferência da Secretaria-Executiva quanto à interlocução direta com os Comisionados Nacionais (no caso brasileiro, o Secretário Nacional Antidrogas), possivelmente para evitar o viés político que as chancelarias poderiam procurar acrescentar ao tratamento do tema.⁶⁸⁰ Essa censura do diálogo político dificulta, no entanto, o questionamento dos próprios rumos da estratégia antidrogas no hemisfério e de sua eficácia. Mostram-se necessários aqui, portanto, esforços para se ampliar o debate sobre questões de maior envergadura.

Outra área a ser aperfeiçoada é a distribuição dos projetos. Em termos geográficos, as iniciativas da CICAD não são distribuídas entre os países membros tão equitativamente quanto se poderia desejar. Seria difícil para o Brasil, em face de seu peso específico na região, questionar a priorização de programas destinados a países menores e com orçamentos mais modestos, sobretudo em uma área como o narcotráfico, onde as organizações criminosas buscam o elo fraco da corrente por onde transitar e penetrar nos mercados internacionais. Há limites mais ou menos estreitos, portanto, para a fatia de assistência que se pode pleitear para o Brasil, diante do seu grau de desenvolvimento relativo na região. Cumpre explorar, portanto, canais adicionais além da já mencionada via dos projetos de cooperação horizontal. Uma possibilidade seria disponibilizar aportes orçamentários governamentais para a realização, no âmbito da CICAD, de atividades de interesse nacional, medida que ampliaria sensivelmente a capacidade de atuação do país no foro. Recorde-se que têm sido esporádicas as contribuições voluntárias brasileiras para programas específicos da OEA, não estando os projetos da CICAD entre aqueles contemplados.⁶⁸¹

680 Somente após se realizarem gestões específicas da Missão do Brasil junto à OEA, logrou-se que todas as comunicações da CICAD ao Comissariado brasileiro passassem a ser transmitidas igualmente por canais diplomáticos.

681 Em 2005, o Brasil contribuiu para o Mecanismo de Acompanhamento da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESESEC), RIAD, Minas Antipessoal e Grupo de Trabalho sobre Racismo. Tem cabido à Missão brasileira junto à OEA a iniciativa de solicitar os recursos, sugerindo as áreas e programas de interesse do Brasil nas

Outra possibilidade seria a articulação entre o foro hemisférico e o sub-regional – no caso, o Mercosul. Uma maior participação do Brasil nas atividades da CICAD poderia buscar, portanto, beneficiar igualmente os parceiros do Mercosul – alguns, de resto, pouco contemplados pela assistência interamericana –, exercendo efeito multiplicador de ambos os lados das fronteiras. Uma primeira iniciativa nesse sentido foi o projeto-piloto brasileiro de redução da demanda em municípios fronteiriços com a Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai capitaneado pela SENAD em 2002, que contou com a cooperação financeira da CICAD. Mobilizou tanto as populações como as autoridades locais de cidades de fronteira brasileiras e suas contrapartes nos parceiros do Mercosul,⁶⁸² em esforço de municipalização das atividades de prevenção, redução de consumo e recuperação de dependentes de drogas. Outra iniciativa nesse sentido foi a solicitação de apoio da CICAD para a organização de seminário do Mercosul sobre desafios para a harmonização legislativa na esfera de drogas.⁶⁸³ Na mesma linha, lançou-se em 2005⁶⁸⁴ proposta de elaboração de estudo sobre o estado atual da produção e consumo da *cannabis* – questão de especial interesse para o Paraguai, Brasil e outros países da região, e que se viu bastante marginalizada em face da priorização atribuída à cocaína na guerra às drogas no hemisfério.

Outra questão da CICAD a ser tratada refere-se ao espaço aberto com a retração norte-americana. Nos últimos anos, com a perda

quais poderão ser aplicadas pontualmente. A contribuição do Brasil para a OEA em 2007, à época de sua primeira presidência do foro (US\$ 6,3 milhões anuais), era inteiramente destinada ao Fundo Ordinário da Organização (da ordem de US\$ 76 milhões anuais). O país é o terceiro maior contribuinte (8%), depois de EUA (60%) e Canadá (12%) e seguido pelo México (4,5%).

682 À luz do projeto, implementou-se uma metodologia para educar, informar e preparar a comunidade para ações de redução da demanda de drogas. As comissões nacionais de drogas dos cinco países planejaram e coordenaram, conjuntamente com os governos municipais e organizações cívicas, as fases do projeto destinadas a (a) determinar o consumo local de drogas lícitas e ilícitas, (b) identificar líderes locais e sensibilizá-los para o problema, (c) criar um marco jurídico válido em todas as cidades fronteiriças, (d) executar ações de prevenção nas escolas e locais de trabalho, assim como atingir a população em geral, (e) institucionalizar o projeto. CICAD/doc. 1216/02, 02.01.03 “Informe Final – 32ª. CICAD”; CICAD/doc. 1180/02, 29.04.02, “*Pilot Projects to Integrate Border Cities in Programs to Reduce the Demand for Drugs*”.

683 Sob a liderança do Brasil e da Argentina, o encontro realizou-se em Brasília em setembro de 2005.

684 Por ocasião da 38ª. CICAD, em dezembro de 2005.

de importância política do tema das drogas nos EUA e da priorização do combate ao terrorismo, a questão das drogas perdeu espaço nas atenções hemisféricas. Não se registraram menções significativas ao tema, por exemplo, nas Cúpulas Interamericanas posteriores à de Mar del Plata de 2005. Um desdobramento com repercussão mais concreta tem sido a progressiva redução das contribuições financeiras norte-americanas para o foro, que a Secretaria espera compensar com o crescente recurso aos chamados projetos de cooperação horizontal.⁶⁸⁵ Esses desdobramentos, se por um lado reduzem o perfil do foro, aumentam o espaço para que outros países, como o Brasil, atuem com maior latitude.

Outra evolução necessária da CICAD será o rodízio do cargo de Secretário-Executivo entre os países membros e a consulta aos mesmos por ocasião da escolha de seu titular pelo Secretário-Geral da OEA.⁶⁸⁶ Se evolução nesse sentido parecia de todo inviável no auge da guerra às drogas, talvez já não o seja hoje, com o surgimento do terrorismo como novo inimigo número um da nação norte-americana e com os anúncios de reduções progressivas nas contribuições norte-americanas e da consequente necessidade de que os demais países assumam maiores encargos financeiros – o que já começa efetivamente a ocorrer, por meio dos já mencionados projetos de cooperação horizontal.

Nessas condições, evolução importante foi a assinatura pelo Brasil, em dezembro de 2005, de memorando de entendimento com a CICAD para a condução de projetos de capacitação em redução da demanda, a ser coordenado pela SENAD com instituições acadêmicas brasileiras e de outros países. Documento semelhante foi assinado posteriormente na esfera de redução da oferta, a cargo do Departamento de Polícia Federal.

685 Em termos conceituais, não se trata aqui de uma novidade, pois já estava previsto, desde a criação do órgão, que se priorizariam projetos cujos custos fossem compartilhados entre a Comissão e o(s) país(es) beneficiado(s). Durante muitos anos, contudo, a CICAD cobriu grande parte, ou até mesmo integralmente, os custos dos projetos. Essa nova ofensiva da Comissão para implementar o método horizontal de compartilhamento de custos vem ao encontro da disposição de países como o Chile e o Brasil de aumentarem suas responsabilidades.

686 Em 2011, foi indicado o quarto Secretário-Executivo norte-americano consecutivo da CICAD, Embaixador Paul Simons.

9.1.3. Mercosul

O terceiro foro de maior importância para o Brasil é a Rede de Drogas do Mercosul (RED). A construção de suas pautas é feita de modo a complementar sem duplicar os esforços dos dois outros foros, em especial a CICAD, concentrando-se na cooperação em áreas como harmonização legislativa. É importante manter-se o foro como elemento da estratégia regional de “building blocks”, inclusive com vistas a permitir a atuação concertada na CICAD e na ONU, a definição de estratégias complementares e o fomento de confiança. Por outro lado, o grupo se ressentia da inexistência de aportes orçamentários específicos para projetos, dificuldade superável mediante o estabelecimento de sinergias com a própria CICAD e eventuais contribuições brasileiras para projetos específicos.

9.2. Avaliação entre pares

A evolução das relações internacionais, sobretudo depois da Guerra Fria, tende a estimular formas de cooperação que resultam em um crescente aumento das restrições ou condicionamentos da soberania. O essencial, porém, é que tal evolução se faça na base da negociação entre Estados soberanos e iguais e de forma a desenvolver instituições e instrumentos imparciais, sem imposições unilaterais. *(Ramiro Saraiva Guerreiro)*

Conforme reiterado por diversas autoridades hemisféricas, o objetivo do MEM nunca foi o de resolver diretamente o problema das drogas no hemisfério. Por sua própria natureza, o mecanismo constitui, acima de tudo, um veículo para o fomento da confiança, promoção de discussões, elaboração de diagnósticos abrangentes da situação e

identificação das áreas prioritárias para a assistência e cooperação.⁶⁸⁷ É por esses critérios, portanto, que deve ser avaliado, não cabendo expectativas excessivas de que a passagem de um sistema de avaliação unilateral para outro multilateral conduza, a curto ou médio prazos, à superação do problema das drogas.

Um rol dos resultados do mecanismo pode começar com o fato de os EUA terem passado a ser avaliados pelos seus vizinhos hemisféricos, ao contrário do que ocorre no processo de certificação, no qual ocupam a posição de juizes dos demais. Permitiu, ainda, que o governo norte-americano abrandasse aquele instrumento unilateral e passasse a aplicá-lo aos países vizinhos com menos agressividade: de fato, desde a criação do MEM, nenhum país hemisférico além da Venezuela e Bolívia tornou a ser descertificado; após 2006, os relatórios anuais elaborados pelos órgãos competentes, muito embora mantendo o formato original, deixaram definitivamente de utilizar os termos “certificação/descertificação”.

Outro subproduto do MEM foi o fomento da cooperação técnica nas áreas mais diversas. Com base em deficiências identificadas pelos peritos, por exemplo, a CICAD prestou assistência à realização do primeiro estudo epidemiológico de nível nacional em crianças de rua no Brasil, desse modo cumprindo a recomendação recebida na segunda rodada de avaliação. Agregado ao conjunto de ferramentas da Comissão, o MEM vem proporcionando aos governos, com suas recomendações objetivas e construtivas, o diagnóstico necessário para a emissão de juízos e elaboração de políticas melhor fundamentadas.⁶⁸⁸ Para os países doadores, representa um mapa das necessidades prioritárias.⁶⁸⁹ Ademais, por participarem peritos de todos os 34 Estados-membros (com eventuais ausências), constitui um canal adicional de diálogo entre os governos.

687 “Presentation by Mr. Lancelot Selman, Principal Representative of Trinidad and Tobago and Chairman of CICAD”. OEA/Ser. L/XIV.3.1 – CICAD/E/doc.7/00, 11.12.2000; VAKY, Op. cit.

688 CICAD/MEM/doc. 8/99, 31.10.99 – “Discurso de abertura do Sr. Jean Fournier, Procurador-Geral Adjunto do Canadá, à 6a. reunião do GTI/MEM”.

689 SELMAN, Lancelot. *Presentation of CICAD to the United Nations Commission on Narcotic Drugs, 44th Session*. 22.03.01.

Vem gerando informações e estatísticas comparativas até recentemente indisponíveis, levando os países hemisféricos a um maior compartilhamento de inteligência e facilitando a compreensão do estado corrente do problema das drogas na região. Outro avanço tem sido a promoção gradual de um marco jurídico comum entre os Estados hemisféricos. Já se contam em dezenas as adesões e ratificações aos principais instrumentos internacionais naquela esfera, catalisadas pelas sucessivas recomendações dos peritos.

Também no tocante ao engajamento dos países participantes, o saldo do MEM tem sido positivo. Com raras exceções, tem-se registrado participação dos peritos da quase totalidade dos países nas sessões de trabalho, bem como envio tempestivo das informações solicitadas. O descumprimento dos compromissos tem sido a exceção e, como tal, os países descumpridores são claramente identificados.

Cabe buscar as oportunidades que o mecanismo oferece para o Brasil, inclusive para que sirva de estímulo a avanços internos. Um primeiro passo nessa esfera foi a iniciativa da SENAD de aproveitar a filosofia do mecanismo no próprio sistema nacional antidrogas, iniciando o estabelecimento de um procedimento similar (Mecanismo de Acompanhamento da Gestão do Subsistema Estadual de Redução de Demanda de Drogas) por meio da avaliação do desempenho dos 27 conselhos estaduais estabelecidos no país.

Outra esfera em que o MEM pode melhor servir aos interesses brasileiros é a legislativa. Tendo em vista que uma parte importante das recomendações a todos diz respeito à ratificação de instrumentos internacionais, servem como argumento adicional nas recomendações aos Congressos para uma tramitação mais expedita das convenções internacionais na matéria – o que vem efetivamente ocorrendo. Iniciativas complementares nesta esfera podem ser seminários de sensibilização dos parlamentares na região para a relevância da pronta adoção daqueles instrumentos e fortalecimento dos canais de diálogo com as comissões parlamentares competentes. Observação similar pode ser

feita com relação ao Poder Judiciário, em vista dos esforços da Comissão nas áreas legislativa e de cooperação mútua em matéria penal.

Muito embora o acompanhamento das atividades da CICAD – assim como da OEA e demais foros internacionais – seja centralizado nos órgãos federais, há benefícios em se manterem os órgãos estaduais correspondentes informados sobre as iniciativas em curso. Nesse sentido, já existe uma boa interlocução entre a SENAD e os Conselhos Estaduais Antidrogas na área de redução da demanda. No tocante aos esforços de interdição, há igualmente interlocução entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública e as secretarias estaduais de segurança. Na área de tratamento de dependentes, contudo, ainda não foi estabelecido um canal específico para os temas de cooperação internacional. Um passo nesse sentido pode ser o aproveitamento de reuniões de representantes dos Centros de Assistência Psicossocial para Usuários de Álcool e Drogas (CAPs) estaduais, para uma maior divulgação das possibilidades de cooperação existentes. Pode ser avaliada ainda a possibilidade de criação de um foro permanente de articulação com os governos estaduais, envolvendo todos os aspectos da problemática das drogas.

De outra parte, o caudal de informações coletadas pelo MEM – não apenas com referência ao Brasil, como aos seus 33 parceiros e ao hemisfério como um todo – não vem tendo um destino específico, havendo por ora tão somente planos de incorporação ao acervo do Observatório Brasileiro de Informação sobre Drogas da SENAD.⁶⁹⁰ Há aqui um material valioso para estudo, que pode ser crescentemente veiculado para o universo de acadêmicos, técnicos e funcionários governamentais potencialmente interessados. A interação com o setor acadêmico pode vir a ser estimulada mediante realização de ciclos de palestras e concursos de monografias, por exemplo. Trata-se aqui de um passo importante em termos de transparência do mecanismo, ainda pouco debatido e escrutinado pelo público e pela academia, e de sua prestação de contas perante a sociedade.

690 Entrevista com César Saggiaro, Assessor do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas/SENAD, 28.01.05.

9.2.1. O MEM como Matriz

Cumpra aqui citar o ex-Secretário Executivo da CICAD, David Bealls, segundo o qual o MEM “is not about drugs”. Com efeito, mais do que a avaliação dos esforços nacionais na esfera de drogas, o mecanismo fomenta a confiança entre os países, a erosão dos temores soberanistas e a maior receptividade a críticas construtivas e sugestões vindas de fora. Envolve a submissão de cada país ao escrutínio dos demais, com todas as consequências que isso possa acarretar em termos de redução voluntária de soberania. Trata-se aqui de um componente inerente ao multilateralismo e que se acentua cada vez que um novo tema é incorporado à jurisdição dos foros regionais e internacionais. Pelo caráter propositivo de suas avaliações e recomendações, distintas dos produtos do processo de avaliação norte-americano, é bem aceito, mesmo quando aponta para falhas ou faz admoestações pela demora no cumprimento das recomendações. Com efeito, o resultado do Mecanismo atende, naturalmente, os interesses originais norte-americanos, mas esses são hoje necessariamente compartilhados na região.

Mencione-se aqui o precedente positivo que o MEM estabeleceu para futuros mecanismos de avaliação entre pares. Além de constituir um modelo para a construção de instrumentos semelhantes em outras áreas temáticas, reduziu a importância, a visibilidade e a própria razão de ser de mecanismos unilaterais de avaliação. Apenas no âmbito da OEA, a empolgação hemisférica com o instrumento já se traduziu na criação de mecanismos nas esferas de corrupção e direitos das mulheres. Outros campos que se vislumbram para futuras avaliações multilaterais são o de tráfico de pessoas (inclusive de modo a contrabalançar a iniciativa unilateral dos EUA), crime organizado⁶⁹¹ e direitos humanos.⁶⁹²

691 Seria um mecanismo de seguimento da Convenção da ONU contra a Criminalidade Organizada Transnacional (Convenção de Palermo).

692 Argentina e México lançaram propostas de estabelecimento de um sistema de seguimento dos compromissos de direitos humanos no marco da OEA. O tema não prosperou, sendo considerado polêmico e não contando com a simpatia de países caribenhos e dos EUA.

9.2.2. Garras

O verdadeiro poder por trás do controle internacional de drogas é o da opinião pública. (*Representante do Escritório da ONU de Informações Públicas*)

Da forma como foi construído, o Mecanismo de Avaliação Multilateral carece de ferramentas coercitivas que garantam o cumprimento de suas próprias recomendações, para que os governos aperfeiçoem e implementem suas políticas. A questão, neste momento, é que se está a meio caminho: houve uma pequena cessão voluntária de soberania, mas não há como impedir eventuais recalcitrâncias. Embora, em teoria, todos os países tenham-se comprometido com a iniciativa, nem todos cumprem suas obrigações. Aos poucos, portanto, à medida que se vem evidenciando o insuficiente engajamento de alguns países no processo, com o acúmulo de recomendações não cumpridas, vai-se firmando a ideia da necessidade de aumentar a latitude de ação do mecanismo, com vistas a garantir sua eficácia e credibilidade.

Nessas condições, vêm-se registrando, periodicamente, iniciativas nacionais isoladas – de outros países que não os EUA – em prol de uma maior assertividade do mecanismo. Os países não cooperantes começam a ser criticados pelos seus próprios vizinhos, genuinamente interessados em que o processo mantenha sua credibilidade. Em novembro de 2003, por exemplo, a presidência de turno canadense da CICAD anunciou o objetivo de vincular as recomendações aos países a algum poder coercitivo, a partir da quarta rodada. Em ofício dirigido à CICAD na mesma época, representante do órgão nacional de drogas do Peru manifestou preocupação com o prejuízo que o descumprimento de recomendações reiteradas poderia causar para a credibilidade do MEM. Defendendo procedimentos mais enérgicos do que a simples reiteração de recomendações ou o oferecimento de assistência, propôs que o Secretário-Geral da OEA enviasse aos chanceleres dos países que recebessem duas ou mais recomendações não cumpridas pela terceira

rodada consecutiva, havendo demonstrado “falta de interesse e passividade em seu comportamento na luta contra as drogas”, uma carta recomendando a admoestação da entidade responsável pela omissão.⁶⁹³

Essa tendência demonstrada pelo Peru, Canadá e outros países, em declarações ainda isoladas, está longe, naturalmente, de apontar para qualquer tipo de sanção. Na OEA, incursões nesse sentido esbarram tradicionalmente em protestos contra a ingerência externa. O ânimo vigente inclina-se, alternativamente, para a publicidade adversa e o constrangimento – as chamadas sanções leves,⁶⁹⁴ o “*name and shame*”. É nesse sentido que, aos poucos, o grupo começa a aprovar medidas mais firmes dirigidas aos países que seguem ignorando recomendações reiteradas de rodadas anteriores. Apenas seis anos após o estabelecimento do mecanismo, chegou-se ao estabelecimento de uma sequência de comunicações a serem dirigidas às autoridades do país descumpridor, passo que já representa um avanço importante.

Conforme mencionado anteriormente, os órgãos brasileiros envolvidos no processo são unânimes em apontar os benefícios do mecanismo, jamais havendo manifestado qualquer desconforto pelo escrutínio exercido sobre o cumprimento de suas obrigações, nem alegado a questão da soberania – talvez por saberem que o narcotráfico acarreta, ele próprio, uma erosão da soberania dos governos, em benefício de organizações criminosas. Tendo em vista a seriedade com que o Brasil vem se desincumbindo de seus compromissos no âmbito do MEM – conforme reconhecido nos sucessivos relatórios dos peritos –, bem como a necessidade de que o narcotráfico e delitos transnacionais conexos sejam combatidos em um sistema cooperativo, interessa ao país que seus parceiros hemisféricos demonstrem igual seriedade e engajamento no cumprimento de suas responsabilidades. Desse modo, parece ser uma decorrência lógica que o

693 Ofício nº. 39/2004 – DV/DCI: Ofício do Diretor de Cooperação Internacional da DEVIDA ao Secretário Executivo da CICAD.

694 GREGG, Robert. “*The International control system for narcotic drugs*”, in SIMMONS, Op. cit, p. 284.

Brasil apoie iniciativas destinadas a dar ao mecanismo um maior poder persuasivo. Não haveria por que defender mecanismos fracos de avaliação mútua, posto que perderiam a razão de ser.

Debate semelhante sobre eventual aumento da capacidade sancionadora vem-se iniciando em outros foros multilaterais, a exemplo do mecanismo da OCDE de monitoramento da Convenção contra o Suborno em Transações Comerciais, destinada a combater a corrupção junto a setores governamentais e impedir a competição desleal de empresas em licitações. Muito embora seja exclusivamente moral, a sanção daquele mecanismo tem grande peso.

Recorde-se ainda que uma das instâncias multilaterais avaliadoras das quais o Brasil é membro – o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/OCDE) – possui um poder persuasório bem mais elevado do que o MEM. Com base em suas avaliações, o GAFI mantém uma lista de “Países e Territórios Não Cooperantes”,⁶⁹⁵ os quais são objeto de alertas enviados pelo grupo aos Estados-membros e não membros, solicitando que suas instituições financeiras tomem precauções redobradas ao fazer transações com companhias e/ou indivíduos atuantes nas jurisdições listadas. A isso, somam-se dificuldades adicionais para tais países no tocante ao acesso a créditos no âmbito do sistema financeiro internacional. Em uma posição intermediária, encontram-se os países recém-retirados da lista dos não cooperantes (retirada que é lograda após visita *in loco* de um grupo de avaliadores), que se vêm então temporariamente deslocados para uma *watch list*, sendo monitorados de forma contínua até que venham a ser considerados plenamente cooperantes com os esforços internacionais de combate à lavagem de dinheiro.

Se o tema democracia além das fronteiras, por exemplo, foi considerado importante o bastante para que se negociasse uma Carta Democrática Interamericana que prevê sanções políticas para países onde

695 *Non-Cooperative Countries and Territories* (NCCT), relação conhecida coloquialmente como “a lista negra” do GAFI.

ocorra uma ruptura da institucionalidade democrática, não pareceria justificar-se uma atitude mais leniente com relação aos países que abriguem o crime organizado dentro de suas fronteiras. Nessas condições, parece ser do interesse brasileiro apoiar o eventual fortalecimento de cada um dos mecanismos de avaliação multilateral dos quais faz parte.

9.2.3. Multilateralismo *versus* Unilateralismo

Da mesma forma como não parecem caber expectativas prematuras e irrealistas sobre os resultados do mecanismo de avaliação hemisférica no tocante a uma solução definitiva para o problema das drogas, tampouco parece justificar-se a esperança de que esse mecanismo venha a convencer o governo norte-americano a abandonar as avaliações unilaterais. Ao contrário do MEM que, em seu formato atual, não possui nenhum dispositivo de coerção que garanta a implementação de suas recomendações, a avaliação norte-americana continua atrelada a um componente punitivo forte e imediato, que induz diversos governos a incrementarem periodicamente seus esforços antidrogas. Ao mesmo tempo em que é criticada por alguns setores, mesmo agora em seu novo formato abrandado, a avaliação unilateral continua contando com defensores convictos, convencidos de que somente obterão a cooperação dos países latino-americanos se puderem coagi-los com alguma ameaça de sanção. A mensagem transmitida pelas autoridades norte-americanas parece ser a de que somente poderão abster-se de recorrer a medidas unilaterais quando os esforços hemisféricos forem considerados plenamente satisfatórios.⁶⁹⁶ É o que parece sinalizar uma iniciativa unilateral norte-americana lançada no ano 2000, desta vez na esfera do tráfico de pessoas, bastante semelhante ao processo de certificação. Não parece haver

696 ULLOA, Op. cit.

dúvidas, portanto, quanto à continuada disposição norte-americana em prosseguir na via unilateral – seja simultaneamente ao multilateralismo, seja como uma etapa precursora deste último.

O fato de os países aceitarem ainda hoje, sem maiores protestos, o lançamento de mais uma iniciativa unilateral no momento em que se trabalha em prol da consolidação e fortalecimento de mecanismos de avaliação entre pares – conforme ocorreu com a avaliação norte-americana sobre tráfico de pessoas – revela não haverem ainda se consolidado políticas nacionais bem definidas sobre a matéria. A multiplicidade de mecanismos unilaterais e multilaterais de avaliação hoje superpostos, cada qual em um patamar diferente em termos de eficácia e coerção, reflete o momento de transição que se está vivendo nesta esfera. Este é mais um tema merecedor de reflexão para a diplomacia brasileira, que poderá tomar iniciativas em prol do estabelecimento de mecanismos em novas áreas e progressivo fortalecimento daqueles já existentes.

9.3. O papel dos EUA

Nenhum país jamais investiu tantos esforços, recursos humanos e financeiros no combate às drogas como os EUA.⁶⁹⁷ Os membros da União Europeia, o Japão e os demais países em condições políticas e financeiras de assumir um papel protagônico jamais atribuíram às drogas, no plano externo, o mesmo grau de prioridade fixado pelos EUA. O próprio envolvimento da ONU na questão teria sido, provavelmente, muito mais reduzido sem o engajamento do Governo em Washington.⁶⁹⁸ No hemisfério, grande parte das ações antidrogas origina-se de esforços idealizados e financiados pelos EUA.⁶⁹⁹ Esse é o caso, por exemplo, da

697 BRUNN, Op. cit, p. 131.

698 GREGG, Op. cit, p. 293.

699 VAKY, Op. cit.

realização da Conferência Especializada Interamericana sobre Drogas em 1985, da inclusão do tema no processo de cúpulas, da criação da CICAD e do mecanismo de avaliação entre pares.

Cabe recordar, entretanto, que a agenda norte-americana anti-drogas passou a ser uma agenda de todos. Mesmo no caso dos países hemisféricos que auferem lucros com a indústria das drogas, os efeitos colaterais são suficientemente graves para que seus governos e sociedades devam desejar combatê-la. Circunstâncias conjunturais específicas interferem, naturalmente, no grau de empenho de cada governo, mas essas conjunturas não alteram o fato de que às 34 nações interessa hoje combater o crime transnacional e as organizações narcotraficantes, reduzir a demanda interna por drogas e tratar seus dependentes químicos. Se o combate às drogas no hemisfério foi, em algum momento, uma agenda predominantemente norte-americana, essa situação mudou.

Feitas essas considerações, cumpre reconhecer que os demais países hemisféricos tiveram grande influência sobre a negociação do Programa do Rio, das duas Estratégias Hemisféricas Antidrogas e das demais iniciativas que se seguiram no âmbito da OEA, adotando uma postura propositiva, que determinou os parâmetros da Comissão, de seus programas de ação e do mecanismo de avaliação. Pode-se dizer, portanto, que o Programa do Rio e todos os seus desdobramentos nasceram de iniciativas norte-americanas, sendo contudo moldados a contento de todos. Se o mecanismo de avaliação entre pares foi uma vitória para os EUA, que conseguiram repassar para seus parceiros grande parte da responsabilidade avaliadora que se haviam atribuído em 1986, foi também resultado de uma ação conjunta. Desse modo, estabeleceram-se parâmetros e diretrizes claras e aceitáveis por todos, permitindo a produção e sistematização de amplo fluxo de informações, diagnósticos abrangentes, recomendações objetivas e programas de assistência.

Se os EUA foram a força-motriz que impulsionou os esforços mundiais (paradoxalmente, criando ou ao menos agravando parte do

problema), hoje o sistema internacional pertence e serve a necessidades reais de toda a comunidade mundial. No grupo hemisférico, delegados de vários países referem-se ao órgão da OEA como “a nossa CICAD”, indicando o sentimento de posse compartilhado por todos, de um foro construído a partir de parâmetros negociados a contento por toda a comunidade hemisférica.

9.4. As drogas nas relações entre o Brasil e os países vizinhos

Esta política de Plan Dignidad que dice “cero coca en 2002” no va a cumplirse en ese año, ni en 2010 ni en 2020. Nunca van a erradicar nuestra hoja milenaria de los países andinos. (*Movimiento Cocaleiro Boliviano*)

Na temática das drogas, ainda mais estratégica para o Brasil do que a relação com os EUA é aquela com os países sul-americanos. Sabe-se hoje que, no tocante ao narcotráfico, não existe trânsito inocente. O trânsito de drogas, precursores químicos e armas pelas fronteiras prejudica a todos. Por isso, a coordenação e a cooperação regional são uma prioridade para o Brasil. Com efeito, há acordos sobre drogas com praticamente todos os países sul-americanos, já estando em vigor, em alguns casos, acordos de segunda geração. Esses instrumentos seguem modelo similar, prevendo cooperação integral – redução da oferta, redução da demanda, tratamento de dependentes e delitos conexos. À luz do mesmo, realizam-se reuniões bilaterais periódicas (frequentemente anuais) destinadas a passar-se em revista a pauta de cooperação.

Há especificidades nas rotas de tráfico de drogas, armas, contrabando, pessoas, precursores químicos e lavagem de dinheiro em cada fronteira bilateral. O relacionamento que mais desafios impõe é possivelmente aquele com a Bolívia, em vista da liberalização dos cultivos de coca para usos supostamente lícitos determinada no

início do mandato de Evo Morales. Estimam os setores competentes norte-americanos que a área dos cultivos de coca na Bolívia ascendeu, de 25 mil ha em 2006 a 34,5 mil em 2010. Relatórios das Nações Unidas indicam que tal produção já excede em três ou quatro vezes a demanda do mercado tradicional da folha de coca. Dados da Polícia Federal, corroborados por análises laboratoriais das drogas apreendidas no Brasil, mostram ser a Bolívia o maior fornecedor para o Brasil da pasta base, insumo na preparação da cocaína, *crack* e merla,⁷⁰⁰ estas últimas utilizadas especialmente por jovens brasileiros de classes menos favorecidas e socialmente excluídos.

Além do ingresso da pasta-base pela fronteira boliviana, registra-se o tráfico, por outras fronteiras nacionais, de *cannabis*, precursores químicos, armas e contrabando em geral. Nos anos 2000, o Departamento de Polícia Federal começou a adensar sua presença na fronteira, incrementar a realização de operações combinadas com seus congêneres sul-americanos, oferecer-lhes cursos de capacitação e intercambiar oficiais de ligação. Junto com a ANVISA, vem buscando aperfeiçoar o controle de precursores químicos e produtos farmacêuticos utilizados como insumo na produção de drogas. Cooperam aqui também órgãos competentes em atividades correlatas de controle, tais como a Aeronáutica, a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

Tal agenda de cooperação bilateral tende a ampliar-se progressivamente, à medida que o próprio crime organizado transnacional vai estabelecendo laços e canais transfronteiriços. Coloca-se aqui um desafio de monta para o Governo brasileiro, qual seja, o de manter em andamento a cooperação bilateral com cada país vizinho em todas as suas vertentes, negociar acordos de cooperação policial cada vez mais avançados e prestar assistência àqueles países com

700 Merla é uma variação da pasta de coca, da qual se originam também a cocaína e o *crack*.

dificuldades estruturais que comprometam a imposição de controles eficazes em suas fronteiras.

A gravidade da agenda negativa requer do Governo brasileiro manifestação firme de seu interesse em cooperar com os vizinhos, a exemplo do que vem sendo feito com a Bolívia. Nos diversos encontros bilaterais de alto nível realizados a partir de 2006,⁷⁰¹ por exemplo, foi ressaltada ao Governo boliviano a prioridade do tema para o Brasil, a preocupação com o sensível aumento no ingresso de pasta base proveniente daquele país, a importância de um controle mais eficaz sobre os excedentes da produção de coca e da orientação dos plantios para outros produtos. Encontram-se em curso ações concretas de cooperação policial nas áreas de controle fronteiriço, inteligência policial, capacitação e estudo da composição e perfil químico da cocaína de procedência boliviana, cooperação em controle de medicamentos, intercâmbio de informações sobre apreensões de produtos químicos procedentes do Brasil, controle de armas, cooperação técnica na área agrícola, cooperação entre os Observatórios de Drogas e estudos epidemiológicos em municípios fronteiriços, bem como atualização dos acordos existentes.⁷⁰² Esquemas similares encontram-se em curso com os demais vizinhos, adaptados às especificidades de cada situação.

9.5. Situação institucional no Brasil

No contexto regional, o Brasil é considerado relativamente avançado em termos institucionais. Há órgãos e unidades específicas para o tratamento do tema na Presidência da República, Ministérios da

701 Visita a La Paz, em 2007, do Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, Luiz Paulo Barreto; visita a Brasília em setembro de 2008 do Ministro da Defesa Nacional da Bolívia, Walker Rodriguez San Miguel e do Vice-Ministro de Governo, Rubén Gamarra; reuniões no MRE do Embaixador da Bolívia em Brasília, Mauricio Dorfler; encontro entre o Ministro da Justiça, Tarso Genro e o Ministro de Governo da Bolívia, Alfredo Rada, em novembro de 2008; visita a La Paz no início de 2009 do Coordenador-Geral de Repressão a Entorpecentes (DREN/DPF), Delegado Paulo Tarso de Oliveira Gomes.

702 “Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que produzem Dependência”, de 1977, e seu Protocolo Adicional de 1988.

Justiça, Fazenda e Saúde e no Itamaraty, entre outros. O órgão colegiado temático – o Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) – possui a atribuição de delinear as políticas brasileiras na matéria. Na esfera legislativa, os resultados têm sido mais substanciais, a exemplo da aprovação da nova lei sobre drogas em 2006. A coordenação da posição brasileira nos foros internacionais e bilaterais temáticos e a definição de posturas proativas em várias áreas afetadas cabem hoje sobretudo ao Ministério das Relações Exteriores, que conta, desde 1997, com uma unidade específica para o tratamento sistemático da agenda externa no tocante ao combate à criminalidade transnacional.⁷⁰³ A nova unidade logrou, em pouco tempo, centralizar os esforços até então dispersos por diferentes áreas do MRE, montar uma rede de parcerias com os órgãos brasileiros competentes e dar maior uniformidade à participação brasileira nos diferentes foros e reuniões sobre o tema. Consolidou-se junto aos interlocutores nacionais e estrangeiros como canal prioritário de comunicação e passou a garantir a presença plena e atuante do Brasil nos foros e negociações internacionais nessa área.

Há espaço para explorar-se ainda mais o potencial brasileiro nos foros internacionais, com a criação de sinergias e o estímulo à plena atuação de todos os órgãos brasileiros envolvidos. Trata-se aqui de um grande desafio, porquanto os foros internacionais sobre drogas e crime tratam de temas de especial complexidade, envolvendo uma série de questões conexas, que vão desde interdição policial até saúde, passando por educação e lavagem de dinheiro, em meio a considerações de caráter político. Nenhum órgão brasileiro possui atribuições tão amplas que abarquem todo esse leque de competências, sendo essencial, portanto garantir-se uma coordenação interministerial que difunda a todos o caudal de informações disponíveis e as oportunidades de cooperação externa, construindo uma parceria efetiva. Essa coordenação pode ser estreitada igualmente no âmbito interno, com a definição de

703 Em 1997, foi criado um núcleo para o tema, no âmbito da Subsecretaria-Geral Política (SGAP), o qual se transformou em 2001 na Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT).

objetivos e diretrizes para os trabalhos do CONAD e escolha estratégica dos temas a serem tratados nas reuniões plenárias, de modo a abarcar de forma sistemática os principais temas representativos da complexidade da questão no país.

Ainda no tocante a avanços institucionais, mencione-se o retorno da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) para a estrutura do Ministério da Justiça em janeiro de 2011, no início do Governo Dilma Rouseff. No final do ano, também o Conselho Nacional sobre Drogas (CONAD) foi incorporado àquela pasta, passando o cargo de Presidente do CONAD a ser acumulado pelo Ministro da Justiça.

9.6. Um olhar para o futuro

Uma lição importante que muitos países da América Latina e do Caribe terão aprendido na últimas décadas é a de que os compromissos adotados nos foros internacionais têm consequências para todos os membros da comunidade de nações, mesmo para os que não participaram dos processos decisórios. Com efeito, ao se absterem durante o período inicial de criação do sistema internacional antidrogas, os países da região permitiram que outros atores estabelecessem o arcabouço jurídico que passaria a regulamentar a questão do controle de drogas no mundo. Esse arcabouço foi proibicionista e desequilibrado, centrando-se durante décadas nas três principais drogas de origem vegetal – uma das quais, a cocaína, produzida quase exclusivamente na América do Sul – e impondo compromissos e obrigações sobretudo aos países produtores. Além disso, o proibicionismo das drogas transformou uma questão de saúde pública em um problema de criminalidade organizada transnacional, conectando toda uma série de delitos.

A imposição do regime proibicionista do consumo e da produção de drogas à comunidade internacional deixou aos governos nacionais escassa liberdade de ação na busca de soluções alternativas para

o enfrentamento da problemática das drogas e da criminalidade organizada. Propostas de legalização do comércio, por exemplo, à luz da comprovada falência do regime proibicionista atual, esbarra nos compromissos internacionais já sacramentados, nos interesses consolidados, nas considerações de caráter eleitoreiro e na rígida estrutura das burocracias antidrogas, tanto no âmbito nacional quanto multilateral (ONU, OEA), cuja sobrevivência poderia vir a ser afetada no caso de uma mudança radical do regime. Esbarra, finalmente, nos temores, reticências, preconceitos e posições arraigadas e inerciais dos governos, parlamentos e sociedade civil, solidificadas após um século de proibicionismo.

Uma consideração que parece impor-se aqui para a diplomacia brasileira diz respeito aos efeitos nefastos que podem advir de posturas de alheamento em questões sensíveis, mesmo sem interesse aparente ou imediato para o país. Brasil, América Latina e Caribe pouco atuaram nas décadas vitais da construção do sistema internacional de controle de drogas e hoje se veem a ele presos. Essa experiência parece apontar para a necessidade de que a diplomacia nacional atue de forma particularmente atenta nas novas esferas sensíveis que se abrem na agenda externa, mesmo que os temas ainda tardem a ser objeto de demandas domésticas mais prementes. Mesmo quando estas não estejam ainda verbalizadas de forma clara, a experiência com o estabelecimento do sistema internacional de controle de drogas aponta para a importância de assumir-se uma atitude engajada, de caráter, por assim dizer, preventivo, que antecipe futuras necessidades.

Ainda neste ponto, é preciso manter-se atitude aberta e receptiva para o questionamento do próprio regime proibicionista em vigor. Cem anos de agravamento progressivo do problema das drogas e sua metamorfose em questão de segurança pública apontam para a necessidade de se examinarem estratégias alternativas. No Brasil, uma evolução importante foi a aprovação da nova lei sobre drogas em 2006, que descriminaliza o usuário. Trata-se aqui de uma postura pragmática, que

reflete a conscientização de que algumas leis não apenas não resolvem o problema – pela própria incapacidade de garantir-se sua implementação – como o agravam, estimulando o suborno e a corrupção de agentes da lei e causando outros efeitos colaterais. A problemática está hoje no centro das atenções da sociedade brasileira, sobretudo nas grandes metrópoles.

De um conceito advindo da Antiguidade, podem-se aferir algumas lições para a ação atual. Os gregos batizaram as drogas com um termo – *phármakon* – que significa ao mesmo tempo remédio e veneno pois, dependendo do conhecimento, da ocasião e do indivíduo, pode ser um ou o outro. Do ser humano – e de modo algum, das drogas – depende que curem ou causem dano.

Isso também pode ser dito dos esforços governamentais para o tratamento da questão das drogas: se definidos com base nos interesses efetivamente nacionais, se fruto de decisões balizadas e amadurecidas, se beneficiados por aportes multilaterais construtivos – podem contribuir para a cura. Caso se originem de pressões unilaterais, de dogmas impostos de fora, de ameaças de sanções – então causarão, certamente, danos. À diplomacia brasileira, cumpre velar para que, em última análise, os esforços nunca venham a causar danos.



GLOSSÁRIO⁷⁰⁴

704 Exceto onde estejam citadas outras fontes, as definições desta seção são aquelas constantes de: BABOR, Thomas; CAMPBELL, Robert; ROOM, Robin; SAUNDERS, John. Glossário de Álcool e Drogas. SENAD, Brasília: 2004.



Abuso (de drogas, de álcool, de substâncias, de produtos químicos ou de substâncias psicoativas) – O termo “abuso de drogas” nunca recebeu uma explicação científica clara. Nas palavras do Chefe da Divisão de Farmacologia e Toxicologia da Organização Mundial da Saúde (OMS) no final dos anos cinquenta, era impossível estabelecer uma correlação entre dados biológicos e medidas administrativas. Em 1963, a OMS esclareceu que as medidas proibicionistas legais eram injustificadas em termos biológicos. Cessava assim a distinção farmacológica entre drogas lícitas e ilícitas, remédios e drogas. Não haviam sido toxicologistas, químicos ou médicos os introdutores da legislação proibicionista. No início dos anos sessenta, encontrava-se totalmente construído um discurso crítico sobre a proibição. Sua vertente moderada negava a distinção entre drogas (entorpecentes) e remédios, propondo tratar a dependência de qualquer droga como algo derivado do indivíduo e não da droga em si. A vertente radical ia mais além, oferecendo três argumentos inter-relacionados: (a) a “toxicomania” recebia uma definição estereotipada e, por isso, distorcida; (b) nenhum governo teria o direito de proteger de si próprios os seus nacionais adultos; e (c) a colocação de certas drogas na ilegalidade não era apenas ineficaz para impedir consumos abusivos, mas contraproducente.

Atualmente, o termo é utilizado com significados variáveis. Na 3ª. Edição revista do Manual Diagnóstico e Estatístico da Associação Psiquiátrica Norte-Americana, “abuso de substância psicoativa” é definido como “padrão desajustado de uso indicado pela continuação desse uso apesar do reconhecimento da existência de um problema social, ocupacional, psicológico ou físico, persistente ou recorrente, que é causado ou exacerbado pelo uso recorrente em situações nas quais ele é fisicamente arriscado”. O termo “abuso” é ocasionalmente utilizado de forma desaprovadora para designar qualquer tipo de uso, particularmente o de drogas ilícitas. Em 1975, a OMS reconheceu que o termo “abuso”, embora conveniente, tem sido usado de forma arbitrária, não científica e pouco precisa, mas continuou incluindo-o em suas publicações. Por outro lado,

relatório da *National Commission on Marihuana and Drug Abuse* (EUA) ressalta possuir o termo a vantagem de congregar todas as partes em torno de uma causa comum, posto que ninguém pode ser favorável a abusos de qualquer espécie⁷⁰⁵. Não obstante as controvérsias mencionadas, o termo continua sendo amplamente utilizado. Possui conotação moral, ao passo que “dependência” tem conotação farmacológica e “uso não medicinal”, médico.⁷⁰⁶

Alucinógeno – Substância que induz a alterações da senso-percepção, do pensamento e dos sentimentos parecidos às das psicoses funcionais, sem, no entanto, produzir as importantes alterações da memória e da orientação características das síndromes orgânicas. O ácido lisérgico (LSD ou dietilamida do ácido licérgico), o *ecstasy* (MDMA) e a fenciclidina (PCP) são exemplos de alucinógenos. O uso característico é episódico, sendo que o uso crônico e frequente é extremamente raro. Os efeitos consistem em dilatação pupilar, elevação da pressão arterial, taquicardia, tremor, hiperflexia e a fase psicodélica (que consiste em euforia ou alterações variadas do humor, ilusões visuais e distorções perceptivas, desfazimento dos limites entre o eu interior e o mundo exterior e frequentemente, uma sensação de fusão com o cosmos).

Anfetamina – Uma classe de aminas simpatomiméticas com poderosa ação estimulante do sistema nervoso central. Conhecidas em linguagem de rua como “bolinhas”. Os sinais e sintomas sugestivos de intoxicação por anfetaminas ou similares incluem taquicardia, dilatação pupilar, aumento da pressão arterial, hiperflexia, sudorese, calafrios, anorexia, náusea ou vômito e comportamentos anormais, tais como agressividade, grandiosidade, hipervigilância, agitação e perturbação do juízo crítico.

705 BENTHAM, Mandy, Op. cit., p. 21.

706 BRUNN, Kettel, Op. cit.

Arbusto de Coca – Planta de onde se extraem as folhas para produção de pasta base e cocaína. Sua vida produtiva é de 7 a 10 anos (podendo chegar a até 17), constituindo um cultivo permanente. É próprio de regiões secas, independentemente da altitude.

Barbitúricos – Um grupo de depressores do sistema nervoso central quimicamente derivado do ácido barbitúrico. O uso agudo e crônico induz a efeitos similares aos do álcool. Os barbitúricos têm uma pequena margem de segurança entre as dosagens terapêutica e tóxica e com frequência são letais em superdose. A tolerância aos barbitúricos se desenvolve rapidamente e o risco de uso prejudicial ou de dependência é alto. A sintomatologia inclui intoxicação, síndrome de abstinência e demência.

Bazuco – Pasta base de coca misturada ao fumo. Por seu baixo custo é utilizada sobretudo por jovens de classes menos favorecidas na América Latina.

Cânabis – Trata-se de termo genérico usado para denotar os vários preparados da planta de maconha (cânhamo), *Cannabis sativa*. Inclui a folha de cânabis, o cânhamo-da-índia ou haxixe (derivado da resina dos extremos floridos da planta) e o óleo de haxixe. Na Convenção Única de Narcóticos e Drogas de 1961, a cânabis foi definida como “as extremidades floridas ou frutificadas da planta da *cannabis*” (excluindo as sementes e as folhas sem aquelas extremidades) das quais a resina não foi extraída, enquanto que a resina da cânabis é “a resina bruta ou purificada, extraída da planta da *cannabis*”. Suas variantes incluem *marihuana* (espécie comum no México) e haxixe (comum na Ásia e África)⁷⁰⁷. O termo *marihuana* é de origem mexicana: originalmente usado para o tabaco barato, tornou-se um termo genérico para as folhas de cânabis ou a cânabis em geral, em muitos países. O haxixe, inicialmente um termo utilizado

707 SMITH, Peter, Op. cit., p. 2.

para a cânabis nas áreas do Mediterrâneo oriental, é hoje utilizado para a resina da cânabis. A cânabis contém pelo menos 60 canabinoides, muitos dos quais biologicamente ativos. O componente mais ativo é o delta 9-tetrahidrocanabinol (THC). Quando fumada, fornece sensação de intoxicação e prazer. A planta da cânabis é um cultivo temporário.

Cocaína – Alcaloide cristalino obtido das folhas de coca (*Erythroxylon coca*) ou sintetizado a partir da ecgonina ou de seus derivados. O hidrocloreto de cocaína era comumente usado como anestésico local em odontologia, oftalmologia e cirurgias de ouvido, nariz e garganta, dada a sua forte ação vasoconstritora, que ajuda a reduzir as hemorragias locais. Cocaína refinada é o mesmo que hidrocloreto (sal) de cocaína (HCL). Sob a forma de pó, conhecida como cloridrato de cocaína (HCl), pode ser consumida por inalação ou, se dissolvida em água, por injeção intravenosa.

A cocaína é um poderoso estimulante do sistema nervoso central, usado sem indicação terapêutica para produzir estímulo e euforia; o uso repetido produz dependência. A interrupção do uso contínuo é geralmente seguida por uma crise conhecida como síndrome de abstinência, caracterizada pela apreensão, depressão profunda, sonolência e inércia.

Crack – O *crack* ou “pedra” é uma droga de desenho, consistindo em pasta base mesclada com bicarbonato de sódio, que pode conter cristais de cloreto de sódio. Pode ser fumado como um cigarro ou cachimbo (*freebasing*).⁷⁰⁸ O *crack* é absorvido rapidamente pelos pulmões e levado ao cérebro em poucos segundos, causando grande euforia e em seguida, ansiedade. Os efeitos agradáveis terminam após 5-7 minutos, transformando-se então o humor em depressão; o consumidor é então compelido a repetir o processo, de forma a recuperar a euforia. A superdose parece ser mais frequente com o *crack* do que com outras formas de cocaína. Ver “pasta de coca”.

708 Ibid.

Controle de Drogas – É a regulamentação, por um sistema de leis e organismos, da produção, distribuição, venda e uso de drogas psicoativas no âmbito local, nacional ou internacional.

Dependência – Consiste, em termos gerais, no estado de necessidade ou dependência de alguma coisa ou alguém para apoio, funcionamento ou sobrevivência. Quando aplicada ao álcool e outras drogas, o termo implica a necessidade de repetidas doses da droga para o usuário sentir-se bem ou evitar sensações ruins. Pode ser definido ainda como “um conjunto de sintomas cognitivos, comportamentais e psicológicos que indicam que uma pessoa tem o controle do uso da substância psicoativa prejudicado e persiste nesse uso a despeito das consequências adversas”. O termo pode ser usado de maneira genérica em relação a todas as drogas psicoativas (dependência de drogas, dependência química, dependência do uso de substâncias). Refere-se aos elementos físicos e psicológicos.

O conceito de dependência (“addiction” em inglês) tem sido utilizado para justificar um controle social e legal estrito sobre as drogas ilegais. Sociólogos referem-se à “assimilação em um estilo de vida especial de consumo de drogas”. Médicos referem-se à dependência física, uma alteração do sistema nervoso central que resulta em sintomas dolorosos quando não há acesso à droga; dependência “psicológica ou psíquica”, um desejo ou compulsão emocional para obter e consumir a droga; e “tolerância”, um ajuste físico à droga que resulta em doses sucessivas produzindo efeitos menores e causando a tendência a um maior consumo. Em 1957, a OMS classificou dois tipos de dependência de drogas: a “dependência” (física com tolerância) e o “habituaemento” (dependência psíquica sem tolerância). O conceito de dependência sofre alto grau de confusão conceitual, posto que tende a considerar todos os tipos de drogas ilegais e seu uso como igualmente perigosos e ameaçadores.⁷⁰⁹

709 BENTHAM, Op. cit., p. 22.

Depressor – Qualquer agente que suprime, inibe ou diminui alguns aspectos da atividade do sistema nervoso central. As principais classes de depressores são os sedativos/hipnóticos, os opioides e os neurolépticos. O álcool, os barbitúricos, os anestésicos, as benzodiazepinas, os opiáceos e seus análogos sintéticos são exemplos de drogas depressoras. Os anticonvulsivos são por vezes incluídos no grupo de depressores, por causa de suas ações inibitórias da atividade neuronal anormal.

Descriminalização – A anulação de leis ou regulamentações que definem como criminoso um comportamento, produto ou condição. O termo é usado em relação às drogas ilícitas e aos delitos de embriaguez em via pública. Aplica-se por vezes à redução da gravidade de um crime ou das penalidades dele resultantes. A descriminalização é frequentemente distinguida da legalização, que envolve a completa anulação de qualquer implicação delituosa, trazendo a ação para dentro da lei, embora frequentemente acompanhada de um esforço governamental para controlar ou influenciar o comportamento ou o produto afetado.

Droga – Trata-se de termo de uso variado. Em medicina, refere-se a qualquer substância com o potencial de prevenir ou curar doenças ou aumentar o bem-estar físico ou mental; em farmacologia, refere-se a qualquer agente químico que altere os processos bioquímicos e fisiológicos de tecidos ou organismos. Droga é, portanto, uma substância que é, ou pode ser, incluída em uma farmacopeia. Na linguagem comum, o termo se refere especificamente a drogas psicoativas em geral, geralmente de uso ilícito, as quais têm também um uso não médico. As classificações profissionais (por exemplo, “álcool e outras drogas”) normalmente procuram indicar que a cafeína, o tabaco, o álcool e outras substâncias de uso habitual não médico são também enquadradas como drogas, na medida em que são consumidas, pelo menos em parte, por seus efeitos psicoativos.

Droga Ilícita (ou ilegal) – Uma substância psicoativa, cuja produção, venda ou uso são proibidos. Tecnicamente, não é a droga que é ilícita, mas sua produção, venda ou uso em circunstâncias específicas em uma dada jurisdição. “Comércio de drogas ilícitas”, um termo mais exato, refere-se à produção, distribuição e venda de qualquer droga fora dos canais legalmente sancionados. Embora tecnicamente imprecisos, os termos “droga ilícita” e “droga ilegal” consagram-se pelo uso. Não são as propriedades químicas das substâncias que as definem como drogas. O consumo de drogas ilícitas é visto como um desafio aos valores e normas sociais estabelecidos. A suposta categorização científica das drogas e a motivação por trás de seu controle baseiam-se na proibição sobretudo das substâncias cujos efeitos são considerados negativos pelas leis e normas sociais.⁷¹⁰

Droga Lícita – Uma droga que está legalmente disponível em determinada jurisdição, com ou sem receita médica.

Drogas Perigosas – O termo se refere às categorias amplas de substâncias lícitas ou ilícitas passíveis de abuso, de origem vegetal (substâncias psicoativas) ou sintética (estimulantes, analgésicos narcóticos e outros opiáceos, psicomiméticos-alucinógenos que não a *cannabis*, depressivos-sedativos que não o álcool). Exemplos seriam as metanfetaminas, fenciclidina (PSP), ácido licérgico dietilamida (LSD), psilocibina e metaqualona.⁷¹¹

Drogas Psicodélicas – Do grego “mente” e “manifestação”. São aquelas que, sem causar dependência física, ansiedade, vertigem, delírios, amnésia ou problemas de ordem fisiológica, aumentam a capacidade do pensamento, expandem a mente ou a consciência e induzem a mudanças de percepção raramente experimentadas de outras forma, exceto talvez em sonhos, exaltação contemplativa e religiosa e lampejos

710 Ibid, p. 25.

711 SMITH, Op. cit., p. 2.

involuntários. Acredita-se que esse efeito se deva à desabilitação dos filtros que bloqueiam sinais relacionados a certas funções de alcançarem o consciente.⁷¹²

Entorpecente – Também chamados de narcóticos, são as drogas psicotrópicas que têm por principal função embotar ou insensibilizar. Trata-se principalmente dos opiáceos.

Estimulante – Com referência ao sistema nervoso central, qualquer agente que ative, acentue ou aumente a atividade neural; também chamado de psicoestimulante. Compreende as anfetaminas, a cocaína, a cafeína e outras xantinas, a nicotina e os neurossuppressores sintéticos do apetite. Outras drogas têm ações estimulantes que, entretanto, não são seus efeitos primários mas que podem manifestar-se em altas doses ou com o uso crônico; estas incluem os antidepressivos, os anticolinérgicos e certos opioides.

Folha de Coca – As folhas do arbusto de coca (*Erythroxylon coca*), tradicionalmente mascadas ou chupadas com uma pequena porção de cinzas alcalinas, são utilizadas nas culturas andinas como estimulante e supressor do apetite e também para aumentar a resistência em grandes altitudes. A cocaína é extraída da folha de coca.

Heroína – Trata-se de uma droga altamente criadora de dependência, mais potente do que a morfina, derivada da papoula (*Papaver somniferum*), feita a partir da acetilação. É normalmente ministrada por injeção intravenosa, podendo também ser fumada como cigarro ou cachimbo.⁷¹³

Merla - Constitui uma variante da pasta de coca, de consistência pastosa e cheiro forte. É um produto grosseiro, obtido das primeiras fases de separação da cocaína, a partir do processamento das folhas

712 Wikipedia.

713 Ibid.

da planta. Embora menos potente, tem efeitos destrutivos parecidos ou até maiores que os do *crack*. Sua capacidade de causar dependência física e psicológica é muito grande e a abstinência costuma ser extremamente dificultosa. A merla pode ser fumada sozinha ou adicionada a cigarros de tabaco ou de maconha. Em sua formulação, é adicionada uma quantidade significativa de solventes, como o ácido sulfúrico (ácido de bateria), o querosene, a cal virgem e outras substâncias. Seu efeito começa muito rapidamente em virtude da forma de uso e da capacidade do pulmão de absorver a droga.

Narcocracia – Uma forma de santuário autoritário governado pelas máfias de drogas.

Narcótico – Em termos farmacológicos, trata-se de um agente químico que induz ao estupor, sono, coma ou analgesia (insensibilidade à dor).⁷¹⁴ O termo refere-se, em geral, a opiáceos ou opioides chamados analgésicos narcóticos. Na linguagem comum ou terminologia legal, é muitas vezes usado com pouco rigor para significar drogas ilegais em geral, inclusive estimulantes, independentemente de sua farmacologia.

Opiáceo – Um dos grupos de alcaloides derivados da papoula que produz analgesia, euforia e, em doses mais altas, estupor, coma e depressão respiratória. O termo não abrange os opioides sintéticos.

Opioide – Termo genérico aplicado a alcaloides da papoula, seus análogos sintéticos e compostos sintetizados pelo organismo que interagem com os mesmos receptores específicos no cérebro, que têm a capacidade de aliviar a dor e de produzir uma sensação de bem-estar e euforia. Em altas doses, os alcaloides do ópio e seus análogos sintéticos também causam estupor, coma e depressão respiratória.

714 BRUNN, Op. cit.

Os alcaloides do ópio e seus derivados semissintéticos incluem a morfina, a diacetil-morfina (diamorfina, heroína), a hidromorfina, a codeína e a oxicodona. Os opioides sintéticos incluem o levorflanol, o propoxifeno, o fentanil, a metadona, a petidica e o pentazocina. Os compostos endógenos com ações opioides abrangem as endorfinas e as encefalinas.

Os opioides utilizados mais comumente (como morfina, heroína, hidromorfina, metadona e petidina) ligam-se preferencialmente aos receptores: produzem analgesia e alterações de humor, como euforia, que podem evoluir para apatia ou disforia, depressão respiratória, sonolência, retardo psicomotor, fala empastada, perturbações da concentração ou da memória, bem como do juízo crítico.

Pasta de Coca (PBC) – O produto da primeira etapa do processo de extração da cocaína das folhas de coca, antes de ser lavada ou purificada com éter e acetona. Contém 50-90% de sulfato de cocaína e impurezas tóxicas como querosene e ácido sulfúrico. É o estimulante utilizado pelos estratos sociais mais desfavorecidos.

Psicotrópico – De *psique* (mente) e *tropia* (modificação). No seu sentido mais geral, é um termo com o mesmo significado que “psicoativo”, ou seja, que afeta processos mentais. Em termos estritos, droga psicotrópica é qualquer agente químico com ação primária ou mais significativa sobre o sistema nervoso central. No contexto do controle internacional de drogas, “substâncias psicotrópicas” são aquelas controladas pela Convenção de Substâncias Psicotrópicas de 1971, a qual as define como depressivos e estimulantes do sistema nervoso (tranquilizantes, barbitúricos e anfetaminas) e alucinógenos.⁷¹⁵

Substância ou Droga Psicoativa – Uma substância que, quando ingerida, afeta os processos mentais, por exemplo, cognição ou humor.

⁷¹⁵ Ibid.

Esta expressão e seu equivalente, droga psicoativa, são os termos mais descritivos e neutros para todas as classes de substâncias, lícitas e ilícitas, objeto das políticas sobre drogas. “Psicoativa” não implica necessariamente produção de dependência. O termo é frequentemente omitido no linguajar comum, em expressões como “uso de drogas” ou “abuso de substâncias”.

Tráfico – A edição de 2002 do Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa define tráfico como “trato mercantil, negócio, comércio, tráfego; negócio clandestino, ilícito, ilegal”, dando o exemplo “tráfico de entorpecentes”. Por essa definição, subentende-se que a ilicitude é componente inerente ao tráfico. Cabe mencionar, contudo, que a Constituição brasileira de 1988⁷¹⁶ e em acordos bilaterais assinados pelo Brasil, utilizou-se o termo “ilícito” para adjetivar o tráfico de entorpecentes. Os instrumentos mencionados consagram, portanto, a expressão “tráfico ilícito”, provavelmente priorizando a clareza não obstante sua clara redundância.

Uso – Trata-se de uma prática variável, podendo servir a objetivos médicos, compulsivos ou recreativos.⁷¹⁷

Uso Recreativo – O uso de uma droga, em geral ilícita, em circunstâncias sociais ou relaxantes, sem implicação com dependência ou outros problemas. Equivalente ao ato de beber (álcool) socialmente. Esta expressão não é aceita pelos que definem o uso de qualquer droga ilícita como um problema.

716 Artigos 5º, XLIII e LI, 144º, § 1º, II e 243º, parágrafo único.

717 BRUNN, Op. cit.





BIBLIOGRAFIA E
DOCUMENTAÇÃO



1. Documentos Básicos

- Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, 1986;
- Estratégia Hemisférica Antidrogas, 1996;
- Estatuto da CICAD (Modificado pelo 20º Período Ordinário de Sessões e aprovado em 4/6/1997 pela Resolução AG/RES 1457 (XXVII-0/97, 27º Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA – Lima, 1-5/6/1997);
- Declaração de Santiago, 1998;
- Declaração de Québec, 2001;
- Estatuto do Mecanismo de Seguimento da Implementação da Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher;
- Regulamento do Comitê de Peritos do Mecanismo de Seguimento da Implementação da Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher;
- Estratégia Hemisférica Sobre Drogas, 2010.

2. Relatórios e Documentos oficiais da OEA

- AG/RES. 550.
- AG/RES. 699 (XIV-0/84).

- AG/RES. 1045 (XX-//90).
- AG/RES.1115.
- AG/RES. 1118 (XXI-0/91).
- AG/RES.1723 (XXX-0/00).
- CEIN/doc. 7/86, 12/2/1986, “Socio-Economic Studies for the Inter-American Specialized Conference on Drug Traffic”.
- CEIN/doc. 9/86, 18/2/1986, “Legal Aspects of the System to Regulate the International Commerce in Narcotic Drugs on a Global Scale”.
- CEIN/doc. 12/86, 18/3/1986, “Observations for Analysis of the Problem of Drug Traffic and Consumption in the Americas – Presented by the Delegation of Venezuela”.
- CEIN/doc. 2/86, 22/4/1986, “Agenda da Primeira Conferência Interamericana Especializada sobre Tráfico de Drogas”.
- CEIN/doc. 21/86, 22/4/1986, “Address by Ambassador João Clemente Baena Soares at the Inaugural Session of the Inter-American Specialized Conference on Traffic in Narcotic Drugs”.
- CEIN/doc. 23/86, 22/4/1986, “Address delivered by His Excellency, Dr. Roberto de Abreu Sodré, Minister of Foreign Affairs, at the Inaugural Session of the Inter-American Conference on the Traffic in Narcotic Drugs”.
- CICAD/doc. 96/86, “Informe de la Delagación de Brasil AL Tercer Período Ordinário de Sesiones de CICAD”.

- CICAD/INF 2/87, 10/4/1987, “Note from the Permanent Mission of Brazil on the Creation of the Fund to Prevent and Confiscate Drugs and Combat Drug Abuse”.
- CICAD/doc. 31/87, 21/4/1987, “Statement of the U.S. Representative at the Inaugural Session”.
- CICAD/doc. 34/87, 24/4/1987, “Final Report – First Regular Session”.
- CICAD/doc. 63/87, 11/9/1987, “Relatório Final da Segunda Sessão Ordinária da CICAD”.
- CICAD/doc. 103/88, “Report of the U.S. Delegation to the Third Regular Session of CICAD”.
- CICAD/doc. 106/88, 11/3/1988, “Final Report – Third Regular Session”.
- CICAD/doc. 121/88, 28/8/1988, “Palavras do Secretário-Geral da OEA, Embaixador João Clemente Baena Soares, na Sessão Inaugural do Quarto Período de Sessões da OEA”.
- CICAD/INF 12/88, 31/10/1988, “Summary of the Inter-American Drug Abuse Control Commission, from the Initiation of Operations to October 1988”.
- CICAD/doc. 165/89, 16/3/1989, “Discurso do Dr. Laércio Pellegrino, Chefe da Delegação do Brasil e Vice-Presidente da CICAD ao 5º Período Ordinário de Sessões”.
- CICAD/doc. 182/89, 29/8/1989, “Statement of the Principal Representative of the U.S., Senator Paula Hawkins, during the First Working Session”.

- CICAD/doc. 223/90, 27/3/1990, “Relatório da Secretaria Permanente do ASEP ao Sétimo Período Ordinário de Sessões da CICAD”.
- OEA/Ser.k/ XXVIII 2.1 RM/NARCO/doc. 21/90, 12/4/1990, “Commentary of the Government of the United States on the Documentation Prepared for the Ministerial Meeting on the Illicit Production, Consumption and Traffic in Psychotropic Substances”.
- CICAD/doc. 212/90, 25/4/1990, “Relatório Final do Sétimo Período Ordinário de Sessões da CICAD”.
- CICAD/doc. 719/95.
- CICAD/CON/doc. 4/97, 4/12/1997, “Apresentação dos EUA à 1ª Reunião Consultiva da CICAD” .
- CICAD/CON/doc. 5/97, 4/12/1997, “Proposta da República de Honduras à 1ª. Reunião Consultiva da CICAD”.
- CICAD/CON/doc. 11/97, 11/12/1997, “Comentários do México sobre a Proposta de Estabelecimento de uma Aliança Hemisférica contra as Drogas Ilícitas e de um Sistema Multilateral de Monitoramento e Avaliação – 1ª Reunião Consultiva da CICAD”.
- CICAD/CON/doc. 13/97, 12/12/1997, “Mecanismo Multilateral – Relatório Final”.
- CICAD/CONF/INF 3/98, 2/3/1998.
- CICAD/CON/doc. 4/98, 10/2/1998, “Resumo: Princípios Expressos na Sessão de Abertura da 1ª Reunião Consultiva da CICAD”.

- CICAD/CON/doc. 6/98, 2/3/1998, “Palavras do Secretário-Geral da OEA, Cesar Gaviria, na 2ª Reunião Consultiva da CICAD”.
- CICAD/CON/doc. 9/98 rev. 1, 3/4/1998, “Mecanismo Multilateral – Informe Final da 2ª Reunião Consultiva da CICAD”.
- CICAD/MEM/doc. 1/98, 7/5/1998, “Informe Del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre El mecanismo Multilateral de Evaluación a La 1ª Reunión Del GTI/MEM”.
- CICAD/LAVEX/doc. 23/98, 14/5/1998, “Relatório Final da 11ª Reunião do Grupo de Peritos para o Controle da Lavagem de Dinheiro”.
- SGE/CAD – 585/98, 1/6/1998.
- SGE/CAD – 606.2/98, 3/6/1998.
- CICAD/MEM/doc. 1/98, 8/6/1998, “Relatório da Primeira Reunião do GTI/MEM”.
- SGE/CAD – 732/98, 30/6/1998.
- CICAD/MEM/doc. 6/98, 22/7/1998, “Comentários do Governo do Canadá à 2ª Reunião do GTI/MEM”.
- CICAD/MEM/doc. 8/98, 22/7/1998, “Comentários do Governo do Panamá”.
- CICAD/MEM/doc. 13/98, 14/8/1998, “Non-paper apresentado pela Delegação da Argentina na 18ª Reunião do GTI/MEM”.
- CICAD/MEM/doc. 16/98, 27/7/1998, “Comentários do Governo do Brasil à 2ª Reunião do GTI/MEM”.

- CICAD/MEM/doc. 17/98, 4/8/1998, “Descrição do Processo de Avaliação Mútua das Medidas de Combate à Lavagem de Dinheiro da Comissão Europeia sobre os Problemas do Crime”.
- CICAD/MEM/doc. 18/98, 3/8/1998, “Comentários do Governo da República Argentina à 2ª Reunião do GTI/MEM”.
- CICAD/MEM/doc. 19/98, 10/8/1998, “Comentários do Governo da República do Chile à 2ª Reunião do GTI/MEM”.
- CICAD/MEM/doc. 13/98, 14/8/1998, “Non-paper apresentado pela Delegação da Argentina na Reunião do GTI/MEM”.
- CICAD/MEM/doc. 14/98, 14/8/1998, “Proposta dos EUA”.
- CICAD/MEM/doc. 22/98, 19/8/1998, “Comentários da Delegação da Jamaica à 2ª Reunião do GTI/MEM”.
- CICAD/MEM/INF 3/98, 19/9/1998, “Comissão Andina de Juristas: Ideias para um Mecanismo Hemisférico de Avaliação e Acompanhamento de Atividades de Controle de Drogas”.
- CICAD/MEM/doc. 24/98 rev.3, 22/9/1998, “Relatório da 2ª Reunião do GTI/MEM”.
- CICAD/MEM/doc. 14/98, 28/10/1998, “Informe da 3ª Reunião do GTI/MEM”.
- SGE/CAD – 178/99, 5/3/1999.
- CICAD/MEM/doc. 13/99 rev. 2, 14/04/1999, “Informe da 4ª Reunião do GTI/MEM”.

- CICAD/MEM/doc. 12/99, 16/6/1999, “Lista completa dos Indicadores Aprovados na 5ª Reunião do GTI/MEM”.
- CICAD/MEM/doc. 13/99 rev 1, 17/6/1999, “Informe da 5ª Reunião do GTI/MEM”.
- OEA/Ser.L/XIV.4.6 – CICAD/MEM/doc. 6/99, 4/8/1999, “Alternativas Operacionais e Custo Estimado por Perito”.
- OEA/Ser.L/XIV 4.6 – CICAD/MEM/doc. 7/99, 12/8/1999, “Diagrama de Operação do MEM”.
- OEA/Ser.L/XIV 4.6 – CICAD/MEM/doc. 9/99, 22/9/1999, “Relatório Final – 6ª Reunião do GTI/MEM”.
- CICAD/doc. 1029/99, 4/10/1999, “Informe do GTI/MEM à 26ª CICAD”.
- CICAD/MEM/doc. 8/99, 31/10/1999, “Discurso de abertura do Sr. Jean Fournier, Procurador-Geral Adjunto do Canadá à 6ª Reunião do GTI/MEM”.
- OEA/Ser.L/XIV 2.28 – CICA/doc. 1077/00, 26/9/2000, “Plano de Trabalho do Grupo de Peritos sobre Lavagem de Dinheiro para o Período 2001-2002”.
- OEA/Ser.L/XIV 2.26 – CICA/doc. 1033/00, 5/10/2000, “Declaração da CICAD sobre o MEM”.
- OEA/Ser.L/XIV 3.1 – CICAD/E/doc. 6/00, 11/12/2000, “Palavras do Secretário-Geral da OEA”.

- OEA/Ser.L/XIV 3.1 – CICAD/E/doc. 7/00, 11/12/2000, “Presentation by Mr. Lancelot Selman, Principal Representative of Trinidad and Tobago and Chairman of CICAD”.
- OEA/Ser.L/XIV 3.1 – CICAD/E/doc. 8/00, 13/12/2000, “Statement on the Presentation of the MEM to the Third Summit of the Américas to the First Special Session of CICAD”.
- CICAD/doc. 1079/01, 28/2/2001, “Relatório Anual da CICAD à 31ª Assembleia Geral da OEA”.
- OEA/Ser.L/XIV 4.7 – CICAD/E/doc. 13/01, 18/5/2001, “Informe Final da 7ª Reunião do GTI/MEM”.
- SGE/CAD-N-381/01, 24/5/2001, “Carta da Secretaria Executiva da CICAD aos Comissionados”.
- OEA/Ser.L/XIV 2.29 – CICAD/doc. 1108/01, 15/6/2001, “Mecanismo de Avaliação Multilateral – Processo Operacional”.
- CICAD/LAVEX/doc. 12/01, 13/7/2001, “14ª Reunião do Grupo de Peritos para o Controle da Lavagem de Dinheiro”.
- SGE/CAD – 536/01, 25/7/2001 “Carta do Secretário-executivo da CICAD ao Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional”.
- SGE/CAD – 095/01, 13/8/2001, “Carta do Secretário-Geral Adjunto da OEA ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil”.
- SGE/CAD – 0636/01, 23/8/2001, “Carta do Secretário-executivo da CICAD ao Perito Brasileiro”.

- SGE/CAD – 899/01, 30/11/2001, “Carta do Secretário-Executivo da CICAD ao Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional”.
- SGE/CAD – 0958/01, 14/12/2001, “Carta da Presidente da CICAD, Dra. Mildred Camero, ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil”.
- SGE/CAD – 0955/01, 18/12/2001, “Carta do Secretário-Executivo da CICAD ao Secretário Nacional Antidrogas”.
- CICAD/doc. 1216/02, 2/1/2002, “Informe Final – 32ª CICAD”.
- CICAD/doc. 1180/02, 29/4/2002, “Pilot Projects to Integrate Border Cities in Programs to Reduce the Demand for Drugs”.
- CICAD/doc. 1220/03, 17/4/2003, “Processo de Operação do MEM”.
- CICAD/doc. 1222/03, 17/4/2003, “Políticas para Instar os Países ao Cumprimento das Recomendações Reiteradas”.
- CICAD/doc. 1260/03, 13/11/2003, “Relatório do Grupo de Peritos para o Controle da Lavagem de Dinheiro à 34ª CICAD”.
- CICAD/doc. 1267/03, 13/11/2003, “Estudo hemisférico do narcotráfico marítimo”.
- SGE/CAD – 61/04, 30/1/2004, “Carta do Secretário-Executivo da CICAD ao Perito Brasileiro”.
- SGE/CAD – 102/04, 17/2/2004, “Carta do Secretário-Executivo da CICAD ao Perito Brasileiro”.
- CICAD/LAVEX/doc. 23/04, 13/7/2004, “Relatório Final da Reunião do Grupo de Peritos para o Controle da Lavagem de Dinheiro”.

- CICAD/doc. 1313/04, 29/7/2004, “Informe Final – 35º Período Ordinário de Sessões da CICAD”.

3. Atas do CONFEN

- 3ª Reunião Ordinária, 10/10/1990; 5ª Reunião Ordinária, 18/12/1990; 1ª Reunião Ordinária, 26/2/1991; 4ª Reunião Ordinária, 17/5/1991; 6ª Reunião Ordinária, 24/9/1991; 7ª Reunião Ordinária, 29/10/1991; 8ª Reunião Ordinária, 29/11/1991; 9ª Reunião Ordinária, 18/12/1991; 9ª Reunião Ordinária, 16/10/1992; 10ª Reunião Ordinária, 4/12/1992; 2ª Reunião Ordinária, 15/4/1993; 3ª Reunião Ordinária, 14/5/1993; 5ª Reunião Ordinária, 17/9/1993; 6ª Reunião Ordinária, 26/11/1993; 1ª Reunião Ordinária, 25/2/1994; 2ª Reunião Ordinária, 29/4/1994; 4ª Reunião Ordinária, 1/8/1994; 1ª Reunião Ordinária, 31/3/1995; 4ª Reunião Ordinária, 21/7/1995; 5ª Reunião Ordinária, 25/8/1995.

4. Documentos Diversos

- Comunicado do Secretário-Executivo da CICAD às Entidades Coordenadoras Nacionais, 1/6/1998.

- Summary Matrix of Recommendations, 30/1/2001.

- SELMAN, Lancelot. Presentation of CICAD to the United Nations Commission on Narcotic Drugs, 44th Session, 22/3/2001.

- Text of a Letter from the President to the Chairman and Ranking Member of the House and Senate Committees on Appropriations, the House Committee on International Relations, and the Senate Committee on Foreign Relations. Washington, D.C., 1/11/2001.

- Pronunciamento do Secretário-Geral da OEA, Cesar Gaviria, durante a Segunda Conferência sobre Lideranças em Políticas Antidrogas nos países das Américas. Virginia, 16-18/9/2002.
- Relatório Preliminar da Reunião do Grupo de Peritos para o Controle da Lavagem de Dinheiro – Washington, junho de 2003.
- Ofício nº 39/2004 – DV/DCI: Ofício do Diretor de Cooperação Internacional da DEVIDA/Peru ao Secretário-Executivo da CICAD.
- Insumo da Secretaria para a redação do Relatório Hemisférico. CICAD, 20/2/2004.
- CICAD – Documento de trabalho para reunião do GEG, 3/2004.
- International Control Strategy Report – 2001-2010, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Departamento de Estado, Washington D.C., 3/2000.

5. Maços e documentos MRE

- Maço da delegação brasileira à 20ª Sessão Especial da AGNU sobre o Problema Mundial das Drogas (Nova York, 8-10/6/1998).
- Maço para a Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasília, 31/8 a 1/9/2000).
- Memorandos, ofícios, exposições de motivos internos.

6. Relatórios

- Relatório apresentado pelo Embaixador Itamar Augusto Franco ao término de sua gestão como Representante Permanente do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. Washington, 4/1998.
- LEITE, Marcos da Costa. Relatório de viagem internacional – SENAD, 19/4/2000.
- __ Relatório de viagem internacional – SENAD, 26/9/2000.
- __ Relatório de viagem internacional – SENAD, 12/12/2000.
- __ Relatório de viagem internacional – SENAD, 2/5/2001.
- GEPP, Michael. Relatório de viagem internacional – SENAD, 18/12/2000.

7. Série telegráfica

- Expedientes das séries telegráficas de DELBRASUPA, DELBRASGEN, REBRASVIENA, Embaixadas em Bogotá, Kingston, La Paz, México, Ottawa, Panamá, Paris, Washington e Consulado-Geral em Montreal.

8. Literatura

- ÁLVAREZ, Jairo Estrada (Ed.). *El Plan Colômbia y La Intensificación de la Guerra*. Bogotá: Editora de La Universidad Nacional de Colômbia, 2002.
- BABOR, Thomas; CAMPBELL, Robert; ROOM, Robin; SAUNDERS, John. *Glossário de Álcool e Drogas*. Brasília: SENAD, 2004.

- BAGLEY, Bruce e WALKER, William (Ed.). *Drug Trafficking in the Americas*. Miami: Lyenne Rienner, 1994.
- BENTHAM, Mandy. *The Politics of Drug Control*. Londres: Macmillian Press, 1998.
- BOOTH, Martin. *Opium – A History*. Nova York: Saint Martin's Press, 1996.
- BRUNN, Kettil; PAN, Lynn e REXED, Ingemar. *The Gentlemen's Club – International Control of Drugs and Alcohol*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- CARPENTER, Ted Gallen. *Bad Neighbor Policy – Washington's Futile War on Drugs in Latin America*. New York: Palgrave MacMillan, 2003.
- CASTRO, Rafael Fernández e DOMÍNGUEZ, Jorge. *Sócios o Adversários? México-Estados Unidos Hoy*. Cidade do México: Editorial Oceano de México, 2001.
- DE QUINCEY, Thomas. *Confessions of an English Opium Eater*. Londres: Wordsworth, 1821.
- ESCOHOTADO, Antonio. *Historia Elemental de las Drogas*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1996.
- GRAY, James. *Why our Drug Laws have failed and what we can do about it – a Judicial Indictment of the War on Drugs*. Philadelphia: Temple University Press, 2001.
- HUSAK, Douglas. *Legalize This! The Case for Decriminalizing Drugs*. Londres: Verso, 2002.

- MABRY, Donald (ed.). *The Latin American Narcotics Trade and U.S. Security*. Connecticut: Greenwood Press, 1989.
- MCALLISTER, William B. *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*. Nova York: Routledge, 2000.
- SIMMONS, Luiz e SAID, Abdul. *Drugs, Politics, and Diplomacy: The International Connection*. Beverly Hills: Sage Publications, 1973.
- SMITH, Peter. *Drug Policy in the Americas*. São Francisco: Westview Press, 1992.
- THOUMI, Francisco. *El Imperio de la Droga. Narcotráfico, Economía y Sociedad en los Andes*. Bogotá: Planeta, 2002.
- YOUNGERS, Coletta e ROSIN, Eileen (eds.). *Drogas y Democracia en América Latina – El Impacto de La Política de Estados Unidos*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2005.

9. Artigos e Teses Acadêmicas

- ARRIAGADA, Irma e HOPENHAYN, Martín. “*Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina*”. CEPAL ECLAC – Série Políticas Sociales, n. 41. Santiago do Chile, 2000.
- BARRERA, Rubén. “*Reportan Avances em El Hemisfério en La Lucha Contra las Drogas*”, Agência de Notícias do México (NOTIMEX), 2002.
- BARROS, Ma. Dulce Silva. “*A Política Norte-Americana de Combate às Drogas Ilícitas e sua Repercussão nos Foros Especializados da ONU e OEA*”, tese apresentada no 26º Curso de Altos Estudos (CAE/MRE), fevereiro de 1993.

- CUNHA, João Solano Carneiro. “Drogas: Maneira de Abordar o Problema”.
- FRASER, Graham. “*Canadá urges new approach in drug war*”, in *National News* (Ottawa), 1/9/1999.
- GAMARRA, Eduardo. “*The Multilateral Evaluation Mechanism: Is Evaluation of Antidrug Efforts Sufficient?*”, in *Canadian Foundation for the America’s Website*, ABRIL DE 2001 <www.focal.ca>.
- GOLDEN, Tim e WREN, Christopher S., “*U.S. Officials: Mexico’s War on Drugs is a Bust*”, in *San Francisco Chronicle*, 14/2/1997, pp. A 17, 19.
- GONZÁLEZ, Guadalupe. “*Limites e possibilidades de cooperação bilateral na questão das drogas na era da parceria econômica*”, in *Política Externa*, Vol. 9 – Nº 3 – Dez/Jan/Fev 2000.
- HINSON, Sherman. “*On the front line: International Narcotics and Law Enforcement Affairs*”, in *Bureau of the Month*. Washington, Departamento de Estado, Maio 1997.
- MAGNO, Raymundo Santos Rocha. “*A OEA: Dispositivos para a Promoção e a Defesa da Democracia*”. Tese aprovada por ocasião da realização do XXX Curso de Altos Estudos/MRE, 1995.
- NADELMAN, Ethan. “*Commonsense Drug Policy*”, in *Foreign Affairs*, Volume 77, Nº 1, Jan/Fev 1998.
- RIVERO, María Isabel. “*EEUU podrá abandonar la descertificación de países por narcotráfico*”, Agência de Notícias DPA, 30/1/2002.
- SHIFTER, Michael. “*The Crumbling of the Andes*”, in *Foreign Affairs*, Set/Out 2004.

- SMITH, Donald Morison. “*UN International Narcotics Control Efforts – 1973 to 1988*”. UN Newsletter, 1988.
- ULLOA, Fernando Cepeda. “*The Summit of the Americas and the Fight Against Drugs*”, in *Monitoring the Implementation of the Summit of the Americas – A Working Paper Series*. University of Miami, 2000.
- VAKY, Viron e DOMÍNGUEZ, Jorge. “*Can an Antinarcotics Effort be Multilateralized?*”, in Policy Brief – An International Dialogue, Abril, 2001.

Artigos Não Assinados

- “*70th Anniversary of the Shanghai Opium Convention*”, Information Letter Maio/Jun 1979. UN Division of Narcotic Drugs.
- “*The UN and International Drug Control*”, Information Letter Set 1989. UN Division of Narcotic Drugs.
- “*Drug Bodies Reform – UN rolls three into one for bigger kick*”. Secretariat News, Set 1991.
- “*Drug War Pretenses*”, Orange County Register, 2/3/1998.
- “*War on Drugs*”, Ottawa Citizen, 8/6/1998.
- “*Noticias – Novedades de la OEA*” Mar/Abr 2001.
- “*Joint Statement between the United States of America and the United Mexican States*”, in The White House Website, 6/9/2001.

- “*Noticias Internacionales*”. U.S. Public Department of Public Information. 31/1/2002.

- “*OEA admite escaso progreso de la lucha antinarcóticos en el continente*”, Agência de Notícias EFE, in “*Noticias Internacionales*”. U.S. Department of Public Information. 31/1/2002.

- “*Avanzando em las Américas – Progresos y Desafion. Informe de Cumbres 2001-2003*”.

- “Pela 1ª vez, EUA mencionam mensalão em relatório oficial”. Estado de S. Paulo, 2/3/2006, p. A7.

10. Entrevistas, Coletivas de Imprensa e em Periódicos

- Secretária de Estado Madeleine K. Albright, Press Briefing: International Narcotics Control Strategy Report, 1996, Washington, 28/2/1997.

- Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Robert S. Gelbard Press Briefing: International Narcotics Control Strategy Report, 1996, Washington, 28/2/1997.

- Secretária de Estado Madeleine K. Albright, Remarks on the International Narcotics Control Strategy Report for 1997, Washington, 26/2/1998.

- Secretária de Estado Madeleine K. Albright, Open Edition on “The Narcotics Strategy Report and Certification Decisions” in *Diario Las Americas*, 1/3/1998 – Miami, Florida.

- “Hemispheric Drug Effort Evaluation Mechanism Agreement Reached in Ottawa”. Nota à imprensa nº 197, Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada, 2/9/1999.
- Office of National Drug Control Policy (ONDCP) Director Barry McCaffrey, Press Briefing on the President’s Narcotics Certification Decision, Washington, 1/3/2000.
- Secretária de Estado Madeleine K. Albright, Press Briefing on the President’s Narcotics Certification Decision, Washington, 1/3/2000.
- ONDCP Acting Deputy Director Robert Brown. Press Briefing on the President’s Narcotics Certification Decision, Washington, 1/3/2000.
- Assistant Secretary Randy Beers. Press Briefing on the President’s Narcotics Certification Decision, Washington, 1/3/2000.
- 2000 Narcotics Certification Determinations. Randy Beers, Assistant Secretary for Narcotics and Law Enforcement; Robert Brown, Office of National Drug Control Policy Deputy Director. Remarks at Special Briefing. Washington, 1/3/2000.
- Entrevista coletiva de imprensa – Secretário de Estado Collin Powell e outros. 12/7/2001, <www.state.gov>.
- The President’s 2001 Narcotics Certification Determinations - Randy Beers, Assistant Secretary for Narcotics and Law Enforcement Affairs; Robert Brown, Acting Deputy Director, Office of National Drug Control Policy – Briefing to the Press – Washington, 25/2/2002.
- Briefing on the President’s Fiscal Year 2003 Narcotics Certification Determinations – Paul Simons, Acting Assistant Secretary of State for

International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Washington, 31/1/2003.

- Comunicado de Imprensa – “Relatório sobre Progressos na Implementação de Recomendações Antidrogas”. OEA, doc. C-118/02, 30/1/2002.

- General Paulo Roberto Uchoa, Secretário Nacional Antidrogas, Entrevista à “Sras & Srs”, ano 2, n. 12.

- Anne Patterson, Entrevista à Imprensa em 1/3/2006.

11. Sítios na Internet

<www.americascanada.org>

<www.oas.org>

<www.cicad.oas.org>

<www.fatf-gafi.org>

<www.oecd.org>

<www.state.gov>

<www.unodc.org>

<www.cfr.org>

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)

Foram-se os tempos em que a diplomacia podia reservar-se apenas para os temas nobres e glamorosos. Com a internacionalização de um número crescente de assuntos anteriormente restritos à esfera doméstica, as chancelarias têm sido chamadas a ampliar constantemente sua esfera de atuação. Este livro trata, justamente, de uma dessas instâncias – a passagem da temática das drogas para a agenda da política externa.

Mantendo uma ótica brasileira, o livro analisa a forma como o comércio de drogas se internacionalizou na Era Mercantilista, como levou ao primeiro caso de dependência coletiva de drogas na China Imperial, como surgiram a partir do século XIX as iniciativas pioneiras de tratamento da questão e se consolidou o rumo das políticas internacionais. Relata as evoluções dos padrões mundiais de consumo e a gênese do envolvimento dos países do continente americano com a produção de drogas. Na atualidade, mostra a progressiva radicalização das medidas de interdição, incluindo as “guerras às drogas” de Nixon e Reagan e a militarização das ações de combate no exterior.

Esse apanhado minucioso, fundamentado em documentos de base, faz uma análise crítica da atuação do Brasil e demais países latino-americanos ao longo do último século, mostrando as consequências negativas do alheamento mantido na fase de consolidação do sistema internacional. Mostra ainda a busca do tempo perdido empreendida a partir dos anos oitenta, quando se iniciou, pela primeira vez, um verdadeiro esforço de coordenação e cooperação regional.

À parte o interesse histórico da pesquisa, o livro busca enriquecer a compreensão da problemática com uma visão temporalmente abrangente, trazendo contribuições para a reflexão sobre a política brasileira acerca do tema.

