INSTITUTO IGARAPÉ
www.igarape.org.br

O despertar da América Latina:
uma revisão do novo debate sobre política de drogas

Ilona Szabó de Carvalho[1]

Foto: Mídia NINJA

Mobilização pela regulamentação da cannabis no Uruguai.

A América Latina enfrenta níveis impressionantes de violência organizada e interpessoal, boa parte dela ligada à produção e ao tráfico de drogas ilícitas e à chamada "guerra às drogas". No entanto, existem evidências de uma crescente resistência ao regime mundial de controle das drogas e à sua quase exclusiva ênfase no controle da oferta, realizada por meio de medidas de repressivas. Este relatório avalia como as mudanças em curso na América Latina estão desafiando os alicerces deste regime. Na última década, duas comissões independentes - a Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia e a Comissão Global de Política sobre Drogas - quebraram o tabu e começaram a discutir políticas de drogas alternativas. Ambas enfatizaram a necessidade de uma mudança de paradigma das abordagens repressivas para intervenções preventivas que tenham foco na redução de danos e na segurança cidadã. Encorajados por recomendações destas comissões, diversos líderes latino-americanos estão discutindo uma abordagem mais equilibrada para a política de drogas. Alguns governos estão fazendo experiências com leis e modelos de regulação adaptados às suas realidades e necessidades locais. Estes e outros esforços poderão ter implicações significativas não apenas para a política de drogas na América Latina, mas no mundo.

1 A autora é grata a Coletta Youngers, Florencia Fontan Balestra, John Walsh, Jorge Paladines, Jorge Tinajero, Pablo Cymerman, Martin Jelsma e Miguel Darcy pela sua contribuição às versões anteriores. O crédito também é devido a Robert Muggah pelo apoio editorial e de conteúdo.

O despertar da América Latina:
uma revisão do novo debate sobre política de drogas[2]

Por Ilona Szabó de Carvalho

INTRODUÇÃO

A América Latina está no epicentro do debate sobre a política global de drogas. Em poucos anos, foi desconstruído um tabu existente há décadas e que impedia uma nova forma de pensar sobre como gerenciar a produção, o comércio e o consumo de entorpecentes. Como resultado, uma grande variedade de políticas e alternativas para o regime de controle de drogas - que vão desde a descriminalização do uso de drogas até a regulamentação do mercado - foi colocada sobre a mesa, em alguns casos, pela primeira vez.

Algumas autoridades nacionais e locais estão explorando políticas e programas alternativos mais alinhados com a realidade. Ao fazer isso, governos e as sociedades civis desafiam o regime internacional de controle de drogas e sua abordagem proibicionista que criminaliza o uso, o tráfico e a produção de drogas e concentra-se em reduzir a oferta a qualquer custo.

O "novo" debate sobre política de drogas tem como premissas alguns pressupostos básicos. O mais fundamental é o de que a guerra contra as drogas fracassou. Os defensores de uma abordagem mais repressiva à política de drogas não foram capazes de demonstrar reduções reais na produção, na venda ou no consumo de drogas ilícitas em todo o mundo. Pelo contrário, pesquisas mostram que a estratégia com foco na diminuição da oferta gerou consequências desastrosas em termos de saúde e de segurança pública (Werb et al, 2010;. UNODC, 2012).

A implementação de intervenções antidrogas, como o Plano Colômbia, a Iniciativa Mérida, e a Iniciativa de Segurança Regional da América Central não produziu melhorias tangíveis na segurança cidadã. Em vez disso, resultou em um aumento sem precedentes da violência, da corrupção das instituições do Estado, das populações carcerárias e da sistemática violação dos direitos humanos.

O mais importante é que o novo debate está levando a ações concretas. Uma série de transformações legais e políticas estão ocorrendo nos países mais severamente afetados pela fracassada guerra às drogas. Alguns governos da região, incluindo os da Colômbia, Equador, Guatemala e Uruguai, estão refletindo e, em alguns casos, revertendo suas abordagens em relação à política de drogas. Apesar de suas motivações para repensar a política de drogas serem diferentes, todos eles são levados pelo desejo comum de adequar as intervenções às culturas locais de seus países e promover a segurança, a saúde e o bem-estar dos seus cidadãos. Na esteira das comissões internacionais de alto nível sobre políticas de drogas[3], uma coalizão de líderes políticos latino-americanos está influenciando o

2 A versão original deste artigo foi publicada em inglês, com o apoio do Centro de Recursos de Consolidação da Paz da Noruega (NOREF).

3 Ver Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia, <http://www.drogasedemocracia.org>; Global Commission on Drug Policy, <http://www.globalcommissionondrugs.

debate global. A questão foi colocada no centro do debate durante a Cúpula das Américas, em Cartagena, em abril de 2012, quando a Organização dos Estados Americanos (OEA) recebeu um mandato para analisar os resultados das políticas de drogas do hemisfério e explorar novas abordagens para o problema das drogas nas Américas.

Em setembro de 2012, governos da região fizeram uma declaração conjunta para a Assembleia Geral das Nações Unidas pedindo para ela "exercer a sua liderança e realizar uma reflexão profunda para analisar todas as opções disponíveis" e realizar uma sessão especial da Assembleia Geral sobre a questão das drogas em 2016. E em maio de 2013, a OEA lançou dois relatórios sem precedentes e abriu o debate durante a sua 43ª Assembléia Geral para desenvolver uma "política integral para o problema das drogas nas Américas".

As mudanças em curso na América Latina podem influenciar a política sobre drogas internacional e mesmo nacional dos EUA. Em 2012, a administração Obama reconheceu publicamente as deficiências das políticas atuais de controle de drogas (Hakim, 2011). O governo dos EUA também derrubou discretamente o termo "guerra às drogas" e começou a tratar de forma mais ativa o tema em relação à saúde pública, em vez de usar critérios morais. Esta aparente mudança de tom ainda não levou a mudanças significativas na alocação de recursos (Walsh, 2012), mas uma recente decisão do procurador-geral dos EUA Holder terá efeitos importantes que poderão impedir que pequenos infratores recebam as sentenças mínimas draconianas e obrigatórias para crimes relacionados às drogas (The Economist, 2013).

Enquanto isso, vários estados norte-americanos deram início a reformas substanciais às suas leis de drogas. Cerca de 20 estados já legalizaram o uso da maconha medicinal. Referendos nos estados de Colorado e Washington legalizaram e regulamentaram a produção, a distribuição e o uso recreativo da maconha para adultos no final de 2013. Essas reformas representam sérios desafios para o governo federal, que decidiu não processar esses estados, embora a maconha ainda seja ilegal sob a lei federal (Southall, 2013). De acordo com uma pesquisa nacional, 52% da população dos EUA é a favor da legalização da maconha, a maior proporção já registrada . Essas mudanças em curso em os EUA estão também reverberando nas Américas.

Este artigo oferece uma visão geral descritiva do cenário em transformação da reforma da política sobre drogas na América Latina. O caminho que a legislação, as políticas e os programas vão tomar tem implicações importantes para questões mais amplas de saúde pública e de segurança em toda a região. Embora seja difícil afirmar com certeza qual rota os governos irão adotar - especialmente as duas potências regionais Brasil e México - não há dúvida de que o debate sobre a política de drogas nas Américas está em uma nova e dinâmica fase.

As decisões que forem tomadas nos próximos anos podem muito bem definir o cenário para o surgimento de um novo regime internacional de políticas sobre drogas, com profundas consequências para a cooperação internacional em todo o continente.

A primeira seção começa com uma breve revisão dos motivos pelos quais a guerra contra as drogas fracassou. A seção II analisa como a América Latina está repensando sua abordagem em relação à política de drogas. A terceira seção destaca como os governos latino-americanos estão revendo suas políticas de forma prática. O relatório termina com algumas observações gerais.

SEÇÃO I

CINCO PROVAS DE QUE A GUERRA ÀS DROGAS FRACASSOU

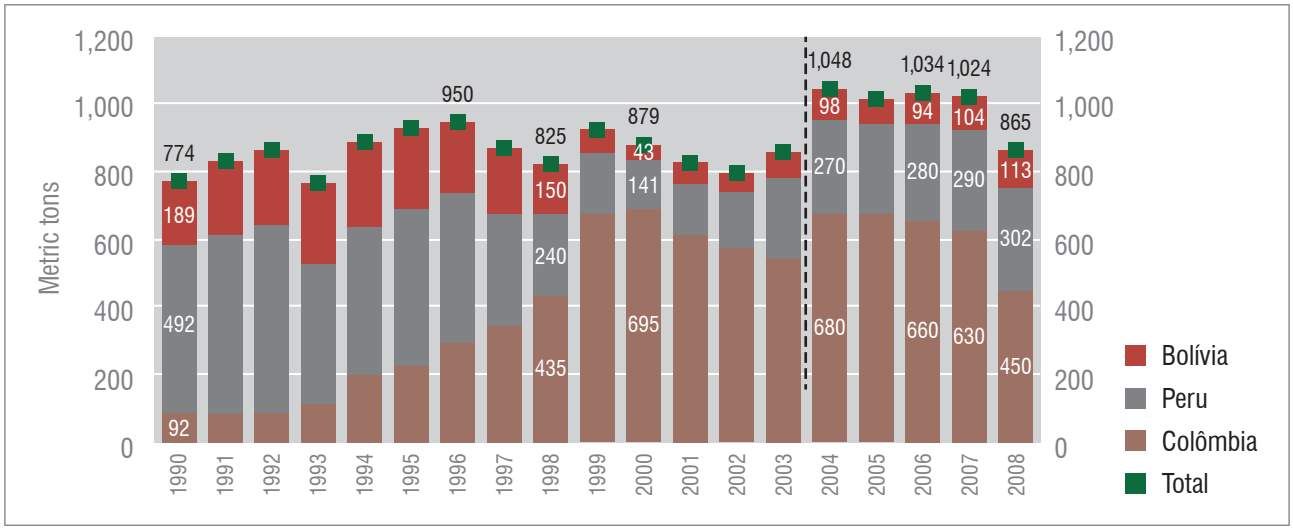
O regime internacional de controle de drogas possui um elemento normativo e de princípios juntamente com a prescrição de regras e um órgão que centraliza a tomada de decisão. No centro do regime está a Convenção Única sobre Entorpecentes, estabelecida em 1961 e alterada pelo Protocolo de 1971, pela Convenção de 1971 sobre Substâncias Psicotrópicas e pela Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988.

A origem do regime, na verdade, pode ser rastreada no passado, a partir das Convenções Internacionais do Ópio de 1912 e de 1925 e da Convenção da Liga das Nações para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Entorpecentes de 1931, o primeiro de uma série de acordos multilaterais juridicamente vinculantes sobre a questão. Para efeitos do presente relatório, o "regime de controle de drogas" refere-se ao período desde a Convenção Única de 1961, enquanto a interpretação restritiva e a implementação repressiva deste regime são referidos aqui como a "guerra às drogas".

O regime de controle de drogas possui um organismo de tomada de decisões (a Comissão de Narcóticos) e um organismo de monitoramento dos tratados (a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes) que monitora o cumprimento dos acordos pelos países signatários das convenções de 1961 e 1971.

Um dos mais ardorosos defensores do regime de controle de drogas, os EUA, também introduziram políticas específicas para incentivar o cumprimento dos acordos e penalizar aqueles que não os cumprem. Ainda assim, existem evidências de que o regime está sendo abalado. Exemplos disso são pequenas alterações no regime, como a descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal, o foco crescente na redução de danos, a regulamentação da maconha para fins recreativos e a bem-sucedida saída e readesão da Bolívia à Convenção Única de 1961 mantendo uma reserva referente à legalidade do uso tradicional da folha de coca em território boliviano. Após mais de 50 anos do regime de controle de drogas, existe um sentimento crescente no Ocidente de que é necessária uma nova abordagem para o problema das drogas. Há pelo menos cinco motivos pelos quais a guerra contra as drogas fracassou na América Latina. Apesar dos esforços dos EUA e da comunidade internacional em apoiar governos como os da Bolívia, Colômbia e Peru, o cultivo da folha de coca e a produção de cocaína permaneceram estáveis ao longo da última década (ver Figura 1). Os países andinos ainda são responsáveis por quase 100% da produção mundial de cocaína apesar de pequenas variações na produção de cada país (UNODC, 2012). Na verdade, a repressão à produção de drogas em um local faz com que ela migre para outro lugar, resultando no conhecido "efeito balão", que é responsável pela manutenção do equilíbrio da produção regional (The Economist, 2013).

Figura 1: Produção global de cocaína, 1990-2008



Fonte: UNODC (2010)

Em segundo lugar, devido à sua localização estratégica entre a América do Norte e Europa Ocidental, muitos países da América Latina e do Caribe também são afetados negativamente pelo trânsito de drogas ilícitas. A maior parte das estimativas disponíveis sugerem que mais de 90% de toda a cocaína consumida nos EUA vem da Colômbia e é transportada através da América Central e do México. Além disso, as atividades antinarcóticos na Colômbia, América Central e México resultaram em uma expansão das rotas de tráfico pelos países vizinhos, aumentando a corrupção e, possivelmente, exacerbando a violência nas várias sub-regiões.

Por isso, é necessária uma perspectiva regional para se avaliar a eficácia da política de drogas. Pesquisas confirmam que as políticas "bem-sucedidas" destinadas a combater o narcotráfico e reduzir a violência em um país podem gerar efeitos negativos em outros. Por exemplo, a política de combate às drogas implementada pelo governo colombiano na década passada, juntamente com intervenções apoiadas pelo ex-presidente mexicano Calderón, tiveram um papel crucial na explosão de violência no México entre 2006 e 2012 (Castillo et al., 2012). A necessidade de se realizar abordagens integradas fica clara após os fracassos do passado.

Em terceiro lugar está o grande fracasso dos esforços internacionais na área de redução da demanda como estratégia para combater o narcotráfico. Em 2010, entre 150 e 300 milhões de pessoas com idades entre 15 e 64 anos (3,4-6,6% da população mundial nessa faixa etária) usaram alguma substância ilícita pelo menos uma vez no ano anterior (UNODC, 2012). E os níveis de consumo parecem estar aumentando ou se estabilizando ao invés de diminuir. Embora seja difícil afirmar com certeza qual é o nível do consumo mundial de drogas, uma análise feita pela Comissão Global de Política sobre Drogas (2011) lança alguma luz sobre as tendências internacionais.

De 1998 a 2008, o consumo anual de opiáceos aumentou 34,5%, o de cocaína cresceu 27% e o de cannabis 8,5%. Na América Latina, estudos realizados pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) revelam que a tendência de consumo para as diversas categorias de drogas tem crescido na região (ver Figura 2). No pior dos casos, a política atual tem feito pouco para dissuadir o consumo geral de drogas ilícitas.

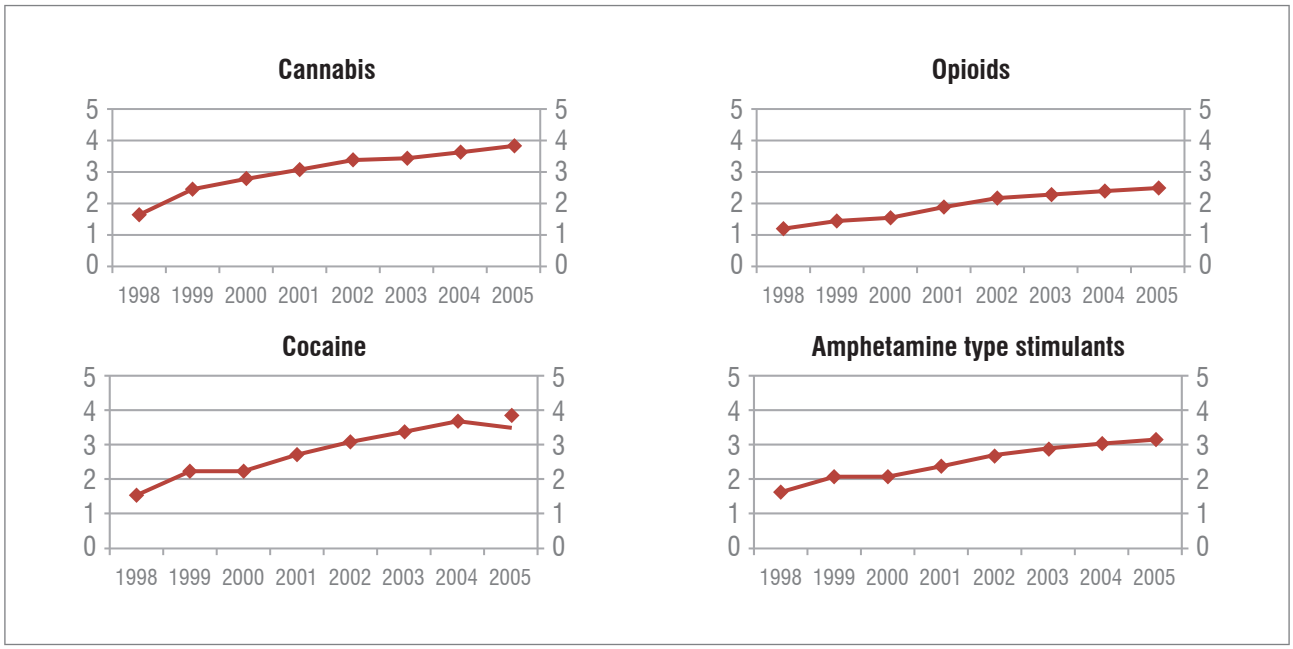
Em quarto lugar, os esforços para combater a oferta, o trânsito e o consumo de drogas na América Latina têm gerado danos colaterais em termos de corrupção, prisões e violações dos direitos humanos. De fato, as prisões e

as cadeias na maioria dos países da América Latina estão superlotadas, operando muitas vezes acima da sua capacidade. Um estudo sobre a relação entre as leis de drogas e a população carcerária na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, México, Peru e Uruguai concluiu que a aplicação de leis severas para delitos relacionados às drogas resultou em um enorme aumento do número de processos, em prisões superlotadas e no sofrimento de dezenas de milhares de pessoas por pequenos delitos ou simples posse de droga, muitas vezes pela primeira vez (Hernández, 2011).

A resposta punitiva aos traficantes e usuários também resultou em penas excessivas e repressão desqualificada, o que quase sempre contribui para a violação dos direitos humanos básicos. E como o negócio da droga prosperou, o crime organizado ampliou seu alcance e hoje constitui uma grande ameaça para a autoridade e a legitimidade do Estado, o que prejudica o processo democrático e o crescimento econômico (UNODC, 2007).

Figura 2: Tendências do uso de drogas ilícitas na América Latina e Caribe

(Nota: estimativas de tendências nacionais ponderadas pelo tamanho da população)



Fonte: UNECOSOC (2007)

Finalmente, a fracassada guerra contra as drogas contribuiu para a ascensão da América Latina como a região mais violenta do planeta, medida pelos níveis de homicídios e execuções, execuções extrajudiciais, detenções arbitrárias e pela falta de acesso a serviços básicos de saúde (Count the Costs, 2012). Os conflitos gerados pela disputa sobre a produção e a distribuição de drogas ilícitas - incluindo não só aqueles entre os cartéis de drogas pelo trânsito de entorpecentes, mas também entre os governos nacionais e os narcotraficantes - foram devastadores (Comissão Global de Política sobre Drogas, 2011; Redmond,2012; Rawlins, 2011). Durante o período 2004-2009, 25% de todas as mortes violentas globais ocorreram em apenas 14 países, metade deles na América Latina e no Caribe (El Salvador, Jamaica, Honduras, Colômbia, Venezuela, Guatemala e Belize) (Krause et al., 2011).

A América Latina também registra a taxa de homicídio juvenil mais alta do mundo, superando a de países e regiões em guerra (Waiselfisz, 2008; 2012). Uma pesquisa realizada em 2008 analisou as taxas de homicídio de jovens em

Mobilizações pela aprovação da lei que regula a produção, o comércio e o uso de cannabis no Uruguai.

83 países em todo o mundo e verificou que as maiores taxas estão na América Latina[4]. Essa tendência persistiu em 2013. Os direitos à liberdade, à segurança individual e a um julgamento justo são sistematicamente violados em países da América Latina como consequência da política de guerra às drogas. A prática de execuções extrajudiciais, ou seja, o assassinato de indivíduos pelas autoridades fora do âmbito dos processos judiciais regulares é assustadoramente comum. No Brasil, há muitos relatos de execuções extrajudiciais cometidas por membros das forças de segurança durante as grandes operações antidrogas em favelas urbanas (UNOHCHR, 2008).

As principais vítimas da brutalidade policial são jovens do sexo masculino afro-brasileiros com idades entre 15 e 19 anos, que geralmente são rotulados como traficantes de drogas nas favelas (UNECOSOC, 2004). Em muitos casos, a gravidade do problema é camuflada por meio de sistemas de classificação ambíguos. Por exemplo, as execuções extrajudiciais são comumente registradas como "autos de resistência". Muitas dessas mortes não são investigadas pela polícia, ao invés disso são justificadas como atos de legítima defesa por membros das forças de segurança contra membros de organizações criminosas. Um relatório da ONU de 2007 sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias no Brasil concluiu que a polícia estava frequentemente matando suspeitos de crimes ao invés de investigá-los e prendê-los, e que um grande número de suspeitos de crimes e inocentes estavam sendo mortos durante operações policiais nas favelas (Harley, 2013).

Na América Central, as execuções extrajudiciais cometidas pelas forças de segurança, comuns já durante os acordos de paz dos anos de 1980 e de 1990, continuam elevadas (Cleary, 2007). O caso de Honduras surgiu no contexto de uma nova estratégia - conhecida como Operação Anvil - destinada a combater o trânsito de drogas da América do Sul pela América Central (Corcoran & Arce, 2012).

4 Especificamente, El Salvador (92.3 homicídios por 100,000 habitantes), Colômbia (73.4 por 100,000), Venezuela (64.2 por 100,000) e Guatemala (55.4 por 100,000) estão entre os cinco maiores.

Um maior estímulo para aumentar o engajamento da América Central no combate às drogas vem da Iniciativa de Segurança Regional da América Central, mencionada acima. Como um sinal de que a opinião pública está mudando na América Latina, um grupo de 40 acadêmicos e ex-funcionários do governo de Honduras apoiados por 300 pesquisadores de 29 países enviaram uma carta ao presidente Barack Obama e para a ex-secretária de Estado Hillary Clinton exigindo a suspensão de "todo o apoio dos EUA para treinamento dos militares e de policiais hondurenhos", reforçando que a guerra contra as drogas é uma justificativa insuficiente para apoiar um regime que está reprimindo violentamente sua própria população (Real News, 2012).

SEÇÃO II

A AMÉRICA LATINA QUEBRA O TABU

Na América Latina e em outras partes do mundo, está surgindo um movimento de reforma da política de drogas que tem foco na segurança cidadã, na saúde pública e no desenvolvimento. Líderes latino-americanos importantes têm pedido uma revisão das políticas de repressão e um debate honesto e informado sobre abordagens alternativas ao status quo. Eles são motivados não por uma visão ideológica, mas por políticas inteligentes que privilegiem a prevenção, a redução de danos e o tratamento e concentrem-se na redução da violência associada à produção, ao tráfico e ao abuso das drogas (Hakim, 2011).

O primeiro ator a quebrar o tabu foi a Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia. Lançada em 2008 como uma iniciativa de 17 líderes latino-americanos, a comissão foi liderada por três respeitados ex-presidentes: Fernando Henrique Cardoso, do Brasil; César Gaviria, da Colômbia; e Ernesto Zedillo, do México. Seu objetivo era provocar o debate por meio de uma avaliação equilibrada da eficácia e do impacto da atual política de drogas na região e contribuir para a construção de políticas "mais eficientes, humanas e seguras" (Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia, 2009). Em 2009, a Comissão apresentou os principais resultados e conclusões no seu relatório "Drogas e democracia: rumo a uma mudança de paradigma".

A comissão propôs uma abordagem baseada em três princípios básicos:

1. tratar o uso de drogas como problema de saúde pública,

2. reduzir o consumo de drogas por meio da informação, educação e prevenção, e

3. direcionar a repressão para o crime organizado ao invés do usuário.

Embalados pelo sucesso da Comissão Latino-americana, em 2010 os integrantes expandiram seu mandato. A nova Comissão Global de Política sobre Drogas foi instituída e presidida desde então pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, com a adesão continuada dos ex-presidentes Gaviria e Zedillo. Eles se juntaram a outros 19 estadistas e personalidades, incluindo George Shultz, Paul Volker, Kofi Annan, Richard Branson, Aleksander Kwasniewski (Polônia), George Papandreou (Grécia), Jorge Sampaio (Portugal), Ricardo Lagos (Chile) e Ruth Dreifuss (Suíça). A Comissão Global foi criada para estimular uma discussão com base em dados científicos sobre formas mais humanas e eficazes de reduzir o dano gerado pelas drogas às pessoas e às sociedades.

Em junho de 2011, a Comissão Global publicou o seu primeiro relatório, intitulado "War on drugs", que concluiu:

> "a guerra global contra as drogas fracassou, com consequências devastadoras para indivíduos e sociedades ao redor do mundo. Cinquenta anos após a Convenção Única das Nações Unidas sobre Estupefacientes e 40 anos depois de o presidente Nixon lançar a guerra às drogas do governo dos EUA, são necessárias reformas fundamentais urgentes nas políticas nacionais e globais de controle das drogas."

A Comissão Global elaborou 11 recomendações para orientar uma abordagem alternativa para a política de drogas. As principais são:

- reconhecer o fracasso da guerra às drogas e seu impacto desastroso sobre os direitos humanos, a violência e a corrupção;
- substituir a criminalização e a punição de usuários de drogas pela oferta de serviços de saúde e tratamento para aqueles que precisam; e
- encorajar os governos a fazer experiências com modelos legais de regulação para minar o poder do crime organizado e proteger a saúde e a segurança das pessoas, começando com a cannabis.

Em junho de 2012, a Comissão Global lançou um segundo relatório, intitulado "Guerra às drogas e HIV/AIDS". O relatório descreveu como a guerra global contra as drogas exacerba a pandemia do HIV entre usuários de drogas e seus parceiros sexuais. Mais recentemente, em maio de 2013, foi lançado um terceiro relatório, intitulado "Os impactos negativos da guerra contra as drogas na saúde pública". O relatório mostra que uma epidemia de hepatite C alimentada por abordagens repressivas às drogas está se espalhando entre usuários de drogas injetáveis.

Impulsionados pela Comissão Global, mas também por uma avaliação informada sobre os custos da guerra às drogas, alguns líderes latino-americanos estão pedindo mudanças no atual regime de controle internacional de drogas. Ao questionar o conteúdo e a direção deste regime - incluindo a adequação de métricas de sucesso - eles revelam que tais regimes não são imutáveis, que podem e frequentemente passam por transformações. De fato, os membros da Comissão Global estabeleceram um novo conjunto de princípios e recomendações que vão além do que o regime existente pode acomodar. E há sinais de que essas fissuras no regime estão crescendo. Em vários países da América Latina, políticos, empresários e ativistas estão sinalizando as falhas do *status quo* e da importância de se traçar um novo curso.

Um grande defensor do novo paradigma emergente é o presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, que tem desafiado abertamente o regime atual e pediu uma "reavaliação global da guerra às drogas" (Mulholland, 2011). Ao adotar um tom mais cauteloso, o ex-presidente do México, Felipe Calderón, também argumentou que "se o consumo de drogas não pode ser limitado, então os tomadores de decisão têm que buscar soluções - incluindo as alternativas de mercado – para reduzir os ganhos astronômicos das organizações criminosas" (Graham, 2011). O recém-eleito presidente do México, Peña Nieto, lembrou que a questão foi aberta ao debate, mas até agora não se juntou aos presidentes Santos e Perez Molina para debater políticas alternativas (Youngers, 2013). O presidente da Guatemala, Otto Pérez Molina, um ex- general do exército, também exigiu que a comunidade internacional considere estratégias alternativas de políticas de drogas para a região, incluindo a opção de legalizar e regulamentar o mercado de drogas (Molina, 2012). Parte de seu posicionamento atraiu o apoio de países vizinhos da América Central, incluindo a Costa Rica.

Um episódio crucial no desdobramento do debate ocorreu em abril de 2012, durante a VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena, na Colômbia. A questão da política de drogas foi colocada na agenda da cúpula por iniciativa do anfitrião, o presidente Santos, que declarou que "temos a obrigação de ver se estamos fazendo o melhor que podemos, ou se existem alternativas que poderiam ser muito mais eficientes" e que "um extremo são todos

os consumidores de droga indo para a cadeia. O outro extremo é a legalização. No meio do caminho, podemos ter políticas mais práticas" (BBC News, 2012). Embora o presidente Obama tenha insistido que "a legalização não é a resposta", ele reconheceu, entretanto, que se tratava de um assunto legítimo para o debate. Os chefes de Estado aprovaram por unanimidade a criação de um Sistema Interamericano Contra o Crime Organizado, que seria responsável pela elaboração e implementação de um "plano de ação hemisférico contra a criminalidade organizada transnacional" (Pachico, 2012). Além disso, a Organização dos Estados Americanos recebeu a tarefa de estudar e avaliar as políticas de combate às drogas existentes no hemisfério e explorar novas abordagens e alternativas para torná-las mais eficazes.

Encorajados pelo rumo dos acontecimentos, os líderes latino-americanos levaram seu mandato para a Assembleia Geral da ONU em setembro de 2012. Lá, os presidentes Santos, da Colômbia; Calderón, do México; e Perez Molina, da Guatemala, criticaram abertamente a guerra contra as drogas e pediram que a ONU iniciasse um debate sério para avaliar alternativas. O presidente Santos declarou que "é nosso dever determinar – de forma empírica - se estamos fazendo o melhor que podemos ou se existem melhores opções para combater a este flagelo" (Americas Quarterly, 2012). A declaração conjunta foi apresentada ao secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, em outubro de 2012, que pediu aos Estados membros para fazerem uma avaliação "das conquistas e das limitações da atual política de drogas, bem como da violência que a produção, o tráfico e o consumo de drogas geram em todo o mundo".

Além disso, continua a haver uma crescente pressão para definir um novo rumo para a política de drogas nos níveis internacional e regional. A Cúpula Ibero-americana de 2012 emitiu em Cadiz uma declaração a este respeito[5] reconhecendo como a violência gerada pelo crime organizado transnacional - e em particular pelo problema global das drogas - constitui uma grave ameaça para o bem-estar dos cidadãos, o desenvolvimento econômico e a estabilidade democrática. O documento, aprovado por 21 chefes de Estado, destacou a necessidade de analisar as medidas políticas, econômicas e sociais que foram tomadas ou estão sendo discutidas em alguns países para legalizar e regular o consumo de certas drogas. A declaração também apóia a realização de uma sessão especial na Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o problema global das drogas em 2016.

Outra evolução importante ocorreu em maio de 2013, com a apresentação de dois relatórios da OEA que eram muito aguardados: um analítico e um de cenários. O estudo de cenários apoiado pela OEA propõe quatro cenários possíveis para o futuro da política de drogas, que refletem um consenso emergente em toda a América Latina. Fundamentalmente, nenhum dos cenários sugere a manutenção do status quo. Muitos especialistas endossam os três primeiros cenários - a mudança das abordagens repressivas para as que privilegiam a segurança cidadã, a experimentação com diferentes abordagens de regulação de drogas ilegais, e o fortalecimento da resiliência comunitária. Em última análise, o estudo da OEA coloca sobre a mesa caminhos complementares (e não excludentes). O relatório assume que a demanda por narcóticos vai continuar e que apenas uma pequena proporção de usuários vai se tornar dependente.

5 Ver a Declaração de Cádiz (2012), <http://segib.org/cumbres/files/2012/03/DCLAXXIICUMIB-ESP.pdf>.

SEÇÃO III

IMPLEMENTAÇÃO DE MUDANÇAS EM NÍVEL NACIONAL

Um número cada vez maior de governos e sociedades civis da América Latina se ressente da camisa de força imposta pelo regime global de controle de drogas. Eles o fazem não por razões ideológicas, mas devido a evidências de que o regime não está reduzindo nem a oferta nem a demanda por drogas ilícitas. Muitos países da América Central e da América do Sul estão, portanto, começando a repensar e reconfigurar suas políticas internas de drogas. Alguns estão em processo de implementação de reformas que estão alinhadas com - e em alguns casos se desviam – da agenda das convenções internacionais. Embora não sejam exaustivas, as seguintes subseções destacam uma série de eventos recentes em alguns países da região.

Argentina

Em agosto de 2009, a Suprema Corte argentina determinou que a imposição de sanções penais para a posse de pequenas quantidades de drogas para uso pessoal era inconstitucional. Em 2012, outras propostas legislativas foram combinadas em uma só lei para descriminalizar o porte de droga para uso pessoal, reduzir as penas para pequenos crimes relacionados às drogas, dar aos juízes maior autonomia para determinar penas e, potencialmente, permitir o cultivo de cannabis para uso pessoal. A proposta foi suspensa enquanto o projeto de lei sobre política de tratamento de drogas aprovado pela Câmara dos Deputados é debatido no Senado. Em 2013, foi aprovada uma avançada lei de saúde mental que privilegia tratamentos de dependentes de drogas que não restrinjam a liberdade e considera os tratamentos coercivos involuntários como medidas excepcionais[6].

Bolívia

Em março de 2009, o governo boliviano propôs uma emenda à Convenção Única de 1961. A recomendação era para remover os dois parágrafos do artigo 49, incluindo os parágrafos 1 c) e 2 e), que afirmam que “a mastigação da folha de coca deve ser abolida no prazo de 25 anos a partir da entrada em vigor da presente Convenção, tal como previsto no parágrafo 1 do artigo 41”. Descrevendo esta exigência como um anacronismo histórico, o governo boliviano pediu para a ONU eliminá-lo permitindo, assim, que os países onde existam evidências desta tradição antiga, cultural e religiosa possam preservar sua prática milenar cultural indígena com base nos fundamentos de que a prática não causa qualquer dano à saúde das pessoas nem qualquer tipo de distúrbio ou vício. A Constituição da Bolívia declara que a folha de coca é uma parte do património cultural e da biodiversidade

6 Entrevista da autora com Pablo Cymerman, July 2013.

da nação[7]. Uma coalizão liderada pelos Estados Unidos apresentou objeções dentro do prazo de 12 meses estabelecido pelo procedimento e bloqueou a emenda (TNI, s.d.).

Em julho de 2011, a Bolívia foi o primeiro país do mundo a retirar-se da Convenção Única de 1961, apresentando uma nota formal ao secretário-geral das Nações Unidas. Apesar da contínua oposição da coalizão liderada pelos Estados Unidos, a Bolívia voltou à convenção em 2013, sob a condição de uma declaração expressa de que não aceita a proibição imposta pela convenção sobre a folha de coca e seus usos tradicionais. Além disso, no plano interno, ao assumir a presidência, Evo Morales lançou um programa chamado "Sim para a coca, não para a cocaína" (Coca Si, Cocaina No). Como resultado, de acordo com dados da ONU, o cultivo líquido de coca caiu por dois anos consecutivos. O governo aumentou seus esforços para reprimir a produção ilegal de cocaína (Frye, 2012), inclusive com o apoio do Brasil.

Brasil

Ao longo das últimas duas décadas, as maiores cidades do Brasil testemunharam uma escalada dramática no uso de drogas e na violência relacionada às drogas. De fato, as taxas de homicídios praticamente triplicaram desde os anos de 1980 (Waiselfisz, 2012) e as prisões aumentaram em 450% no mesmo período (Macedo, 2010).

Apenas um muito hesitante progresso tem sido feito no Brasil para explorar abordagens alternativas para a política de drogas. Por exemplo, em 2006 o Congresso Nacional promulgou a Lei 11.343/06 que proíbe penas de prisão para usuários de drogas, prescrevendo penas alternativas como advertências, serviços à comunidade e medidas educativas. As mesmas penas alternativas também se aplicam aos acusados de cultivo de drogas ilícitas para uso pessoal. Mesmo assim, tanto o cultivo e uso continuam a ser definidos como crimes. Além disso, a nova legislação aumentou a pena mínima para o tráfico de drogas de três para cinco anos, resultando em mais pressão sobre um já sobrecarregado sistema penal (Boiteux, 2011). Mais de um quarto da população carcerária do Brasil - a quarta maior do mundo atrás dos EUA, Rússia e China - estão cumprindo sentenças ou aguardando julgamento por crimes relacionados às drogas.

A lei tampouco especifica as quantidades de drogas que podem ser usadas para diferenciar usuários de traficantes, deixando esta distinção a ser decidida pelos juízes com base em critérios gerais como quantidade e qualidade da droga, ficha criminal do suspeito, e as suas condições pessoais e sociais. Estes critérios discricionários são difíceis de aplicar e muitas vezes resultam na aplicação discriminatória da lei. Como resultado, a legislação, inicialmente concebida como progressista, acabou representando um retrocesso. Entre

7 Ver "Aide-Memoire on the Bolivian proposal to amend Article 49 of the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961", <http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/ayuda_memoria_coca_en_ingles.pdf>.

2007 e 2010, o número de pessoas encarceradas por crimes relacionados às drogas aumentou em mais de 62%. Este aumento deveu-se principalmente à prisão de réus primários que não tinham envolvimento com o crime organizado (Boiteux et al., 2009).

Em 2012, uma comissão do Congresso Nacional foi criada para rever o Código Penal. Ela recomendou a descriminalização da posse de pequenas quantidades de drogas suficientes para cinco dias de uso pessoal, mas não há nenhum sinal de que a proposta será votada em breve. Outro projeto de lei que está sendo discutido no Senado vai contra a tendência regional, sugerindo, entre outras propostas controversas e desatualizadas, o aumento da pena mínima obrigatória para traficantes de drogas. Estas propostas ainda serão votadas pelo Congresso Nacional.

Ao mesmo tempo, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a prisão preventiva obrigatória de um jovem primário suspeito de um delito de drogas é inconstitucional. Além disso, o STF observou que a pena de prisão só deve ser imposta se o crime tiver sido cometido com violência ou grave ameaça, ou se o jovem for reincidente ou já tiver desobedecido a uma sanção disciplinar[8]. O objetivo do Supremo foi colocar um limite nas prisões generalizadas de jovens em conflito com a lei. O Supremo também deverá decidir em 2014 se a criminalização do porte para o consumo pessoal de drogas é constitucional. A expectativa é que a corte decida a favor da descriminalização do uso de drogas.

É provável que a reforma da política de drogas no Brasil seja precipitada por decisões do Supremo Tribunal Federal e pela mobilização e campanhas da sociedade civil.

Colômbia

Em junho de 2012, a Corte Constitucional da Colômbia decidiu que o Artigo 11 da Lei de Segurança Cidadã[9], que criminalizou a posse de pequenas quantidades de drogas ilícitas para uso pessoal, era inconstitucional (Zona Cero, 2012). Este artigo especificava que as pessoas encontradas com até um quilo de maconha ou 100 gramas de cocaína deveriam ser condenadas a pelo menos 64 meses de prisão. Em sua decisão, a Corte Constitucional estabeleceu que a posse de uma quantidade mínima de drogas para uso pessoal não deve estar sujeita a qualquer sanção legal e que a pessoa que estiver em posse de drogas não pode ser detida. O limite que considera a substância como sendo para uso pessoal foi fixado em um grama de cocaína e 20 gramas de maconha.

Na verdade, esta não é a primeira vez que a Corte Constitucional da Colômbia descriminalizou o uso de drogas. Em uma decisão de 1994 (Colômbia, 1994), a Corte declarou

8 Ver Superior Tribunal de Justiça, Súmula 492, August 15th 2012, <http://atualidades-do-direito.jusbrasil.com.br/noticias/100033732/sumula-492-do-stj>.

9 Ver Ley de Seguridad Ciudadana, <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145324062011.pdf>.

que os artigos selecionados do Estatuto Nacional de Narcóticos[10] que puniam a posse e o consumo de uma pequena quantidade de drogas para uso pessoal eram inconstitucionais. No entanto, em 2009, sob a presidência de Uribe, o governo colombiano modificou a Constituição e aboliu essa exceção, permitindo a criminalização da posse de drogas para uso pessoal. Além disso, em julho de 2010, o governo colombiano aprovou a Lei de Segurança Cidadã, que alterou o Código Penal, impondo penalidades severas a quem for pego transportando quantidades de maconha e cocaína acima de uma determinada quantidade. Esta é a lei mencionada acima que contém o artigo que a Corte Constitucional declarou inconstitucional.

Uma série de iniciativas legislativas enfatizando revisões na política de drogas foram propostas no Congresso colombiano com o apoio de representantes da sociedade civil. Em 2011, o governo apresentou um projeto de lei de drogas mais repressivo que foi muito criticado por ativistas e especialistas em políticas de drogas. Muitos críticos argumentam que ele expandiu a lista de "substâncias controladas" e apontou mais uma vez para a penalização da posse e do consumo de uma quantidade mínima de drogas, batendo de frente com decisões anteriores da Corte Constitucional (Vargas, 2011). Uma comissão nacional para discutir a questão das drogas foi nomeada pelo presidente Juan Manuel Santos no âmbito do Ministério da Justiça e emitiu um relatório inicial reafirmando a importância da descriminalização.

Mais recentemente, o prefeito de Bogotá anunciou a criação de centros especiais para o tratamento médico de dependentes de drogas (conhecidos como Centros de Atención Médica para Adictos a las Drogas), e estão em andamento discussões sobre um projeto-piloto onde usuários de crack receberão cannabis como parte do tratamento sob o controle das autoridades locais (El Comercio, 2012).

Equador

Em 2013, o Conselho Nacional de Controle de Substâncias Entorpecentes e Psicotrópicas (CONSEP) do Equador emitiu a Resolução 001 CD-2013. A nova legislação estipula quantidades máximas para o consumo pessoal de drogas. A título de exemplo, autoriza o porte de no máximo 10 gramas de maconha (El Comercio, de 2013). Este acordo foi estabelecido a fim de descriminalizar o uso de drogas, de acordo com o artigo 364 da Constituição, que destaca como a dependência de drogas constitui um problema de saúde pública. Os limiares definidos para posse de drogas foram baseados em um estudo encomendado pelo Ministério da Saúde. Eles também servem como um guia para os juízes discriminarem melhor entre tráfico e consumo pessoal.

10 Ver, por exemplo, Lei 30 de 1986.

Mesmo assim, a resolução ainda não foi implementada pelos juízes equatorianos. Um debate está ocorrendo sobre se os tribunais devem aplicar a resolução do CONSEP na íntegra na ausência de lei. Falta ainda ser determinado se um projeto do Código Penal incluirá os limites sugeridos pelo CONSEP. O debate sobre como proceder está ocorrendo em meio ao rápido crescimento do consumo interno. Outra inovação legislativa pioneira ocorreu no final de 2008 e início de 2009, quando mais de dois mil equatorianos presos por tráfico de droga foram libertados. O indulto em massa para 'as mulas' destacou um grupo específico de criminosos condenados que foram vítimas das leis desproporcionais e representou um grande passo em direção à reforma de práticas penais desatualizadas.

México

Desde 2006 o México vem sendo devastado pelos impactos da guerra contra as drogas. Pelo menos 60 mil pessoas foram mortas, dezenas de milhares desapareceram e centenas de milhares deslocados internamente. Em 2009, o México promulgou a Ley del Narcomenudeo como parte de um pacote para reduzir o "microtráfico" de drogas, aumentar a segurança do cidadão e reverter os crescentes níveis de violência. A lei introduziu importantes alterações na política de drogas do país, uma vez que descriminalizou a posse de pequenas quantidades de drogas ilícitas para uso pessoal e estabeleceu uma distinção entre usuários recreativos, dependentes e diferentes tipos de traficantes. A lei de 2009 definiu uma série de precedentes importantes para alternativas ao *status quo*. Em um dos princípios, estabeleceu que o Ministério Público não iria julgar as pessoas que sofressem de dependência de drogas ou os consumidores que portassem para seu consumo pessoal algumas das drogas que constassem na tabela, em quantidade igual ou menor que os limites estabelecidos e fora dos locais que aparecem na secção II do artigo 475 5 desta lei.[11]

Isto implica em que nenhuma sanção penal pode ser imposta quando a posse de droga for para uso pessoal. A lei define as seguintes quantidades máximas para cada droga: cinco gramas de maconha, dois gramas de ópio, 0,5 grama de cocaína, 0,05 grama de heroína, 0,04 grama de metanfetamina e 0,015 mg de LSD, entre outros. Qualquer valor acima desses limites é considerado evidência de intenção de fornecimento e está sujeita a punição severa[12]. Os montantes dos limiares estabelecidos na lei de 2009 também servem para diferenciar entre traficantes de grande porte (narcomayorista) e pequenos traficantes de rua (narcomenudista) (Tinajero & Zamudio, 2009).

Esta alteração foi introduzida com a intenção de acelerar o processo e a condenação de pequenos traficantes. Apesar de ter sido considerada inicialmente um grande avanço na

11 Ver, por exemplo, Artigo 478 da Lei geral de Saúde (Ley General de Salud), <http://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-general-de-salud/titulo-decimooctavo/capitulo-vii/#articulo-478>.

12 O Artigo 477 da Lei Geral de Saúde afirma que a simples posse de quantidades maiores do que as previstas pela lei e que não são para o comércio ou fornecimento acarreta uma pena de 10 meses a três anos de prisão.

reforma da política de drogas, uma vez que descriminalizou o uso de drogas, partes da lei impedem o governo de abandonar as estratégias repressivas. Na visão de alguns grupos da sociedade civil, o governo mexicano continua a enfatizar a criminalização e o encarceramento. Isso ocorre porque a lei reforça os poderes legais do Estado e as forças policiais locais sobre os usuários de drogas, definindo quantidades limite extremamente baixas que não refletem a realidade dos mercados de drogas nas ruas. Assim, na prática, a lei aumentou a criminalização dos consumidores, fazendo com que as prisões mexicanas ficassem mais cheias do que nunca.

Uruguai

De longe, as mudanças mais progressistas nas políticas de drogas na América Latina estão emergindo do Uruguai. A posse de certas quantidades de drogas ilícitas para uso pessoal não é um delito passível de punição no Uruguai (Infodrugs, 1998). Em junho de 2012, o governo apresentou uma nova estratégia propondo legalizar e regulamentar o uso da maconha e assumir o controle exclusivo sobre a sua produção e distribuição. O ministro da Defesa Huidobro afirmou que a proibição de certas drogas estava causando "mais problemas à sociedade do que a própria droga" (The Independent, 2012). Ele determinou que a política de guerra às drogas, além de não ter conseguido evitar o consumo problemático de drogas, tinha produzido redes de tráfico cada vez mais violentas (Moffet & Kaplan, 2012).

Ao legalizar o fornecimento de maconha e tornar mais segura para os usuários a compra da droga em dispensários regulamentados, o governo afirma que vai poder se concentrar no combate e na redução do tráfico de drogas. O governo uruguaio também pretende reduzir o consumo de drogas mais pesadas ao baixar o preço da cannabis o suficiente para manter os usuários longe de drogas como a cocaína e o crack (The Economist, 2012). Além disso, o governo pretende usar a receita das vendas de maconha para melhorar o atendimento aos dependentes de drogas.

A lei foi aprovada na Câmara dos Deputados em julho, e pelo Senado em dezembro de 2013. A partir da sanção da lei pelo presidente José Mujica no final de dezembro de 2013, pode-se plantar até 6 pés de cannabis em casa. Espera-se que até meados de 2014 toda a cadeia de produção e venda da cannabis esteja regulada e implementada. O Uruguai pode ser condenado por violar o sistema internacional de controle de drogas, que proíbe a venda de drogas para uso não-médico. Previsivelmente, o anúncio do governo uruguaio sobre as suas intenções já provocou preocupação em toda a comunidade das Nações Unidas, em particular na Comissão de Narcóticos (Walsh & Jelsma, 2012).

CONCLUSÃO

Há um crescente consenso de que as abordagens tradicionais de política de drogas, particularmente aquelas que defendem apenas a redução da oferta, estão desatualizadas e são insustentáveis. Além disso, cada vez mais evidências indicam que o regime internacional de controle de drogas e a guerra às drogas não conseguiram proteger a saúde e a segurança das pessoas e que abordagens alternativas são urgentemente necessárias. Este relatório demonstra que o regime está enfraquecendo, em grande parte devido à pressão das redes globais de líderes e da pressão vinda da América Latina. Rachaduras internas ao regime estão começando a surgir, mas a maior parte das evidências sugere que ele está falhando em decorrência das suas próprias métricas e metas.

Mobilização pela regulamentação da cannabis no Uruguai.

Alguns governos estão fazendo experiências com leis e modelos de regulação que são mais adequados às realidades e necessidades locais de seus países. Nos próximos anos, a posição de duas potências regionais da América Latina - Brasil e México - será decisiva para a consolidação de um novo consenso latino-americano sobre formas alternativas para lidar com a questão das drogas. A Sessão Especial sobre Drogas da Assembleia Geral da ONU, em 2016, será uma oportunidade única para um debate aberto e informado, e não apenas para os países latino-americanos. Este debate deve ser baseado nas evidências das limitações do regime de controle de drogas atual e nas lições de países que têm experimentado políticas de drogas mais progressistas e humanas.

REFERÊNCIAS

Americas Quarterly. 2012. "Colombia, Guatemala and Mexico ask UN to revise drug war tactics." 27 de septiembre. ‹http://www.americasquarterly.org/node/3980/›

BBC News. 2012. "Obama: 'Drug legalisation not the answer to drug war'." 14 de abril. ‹http://www.bbc.co.uk/ news/world-latin-america-17716926›

Boiteux, Luciana. 2011. "Drugs and prisons: the repression of drugs and the increase of the Brazilian penitentiary population." En WOLA & TNI, eds. *Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America*. ‹http://reformdrugpolicy. com/wp-content/uploads/2011/09/Systems-Overload.pdf›

Boiteux, Luciana et al. 2009. "Sumário executivo: relatório de pesquisa 'Tráfico de Drogas e Constituição' – projeto pensando o direito." Universidade Federal do Rio de Janeiro and Universidade de Brasília. ‹http://arquivos. informe.jor.br/clientes/justica/agencia/agosto/Sumario_ executivo_pesquisa_Tráfico.pdf›

Castillo, Juan Camilo, Daniel Mejía & Pascual Restrepo. 2012. *Illegal Drug Markets and Violence in Mexico: The Causes beyond Calderón*. Universidad de Los Andes, 28 de diciembre. ‹http://cie.itam.mx/SEMINARIOS/Marzo- Mayo_2013/Mejia.pdf›

Cleary, Eduard. 2007. *Mobilizing for Human Rights in Latin America.* Boulder: Kumarian Press.

Colombia. 1994. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-221/94, Despenalización del Consumo de la Dosis Personal. May. ‹http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/ normas/Norma1.jsp?i=6960#1›

Corcoran, Katherine & Albert Arce. 2012. "Operation Anvil: drug strategy led to deadly Honduras raid." *Huffington Post*, June 25th. ‹http://www.huffingtonpost.com/2012/06/25/ operation-anvil-us-drug-s_n_1623658.html›

Count the Costs: 50 Years of the War on Drugs. 2012. *Undermining Human Rights.* ‹http://www.countthecosts.org/ sites/default/files/Human_rights_briefing.pdf›

El Comercio. 2012. "Petro busca el consumo controlado de drogas." 13 de agosto. ‹http://www.elcomercio.com/mundo/ Petro-busca-consumo-controlado-drogas_0_754724521. html›

El Comercio. 2013. "Dosis máximas para el consumo ya están vigentes." 21 de junio. ‹http://www.elcomercio.com/ seguridad/Dosis-maximas-droga-consumo-vigen- tes_0_941905849.html›

Frye, Alexander. 2012. "Spotlight on Bolivia: the 'coca diplomacy' of Evo Morales." Council of Hemispheric Affairs, April. ‹http://www.coha.org/spotlight-on-bolivia-the-coca- diplomacy-of-evo-morales/›

Global Commission on Drug Policy. 2011. *Report of the Global Commission on Drug Policy*. June. ‹http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_ v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf›

Graham, Davi. 2011. "Mexico president hints legalizing drugs may be needed." Reuters, 19 de septiembre. ‹http:// www.reuters.com/article/2011/09/20/oukwd-uk-mexico- usa-drugs-idAFTRE78J0KL20110920›

Hakim, Peter. 2011. *Rethinking US Drug Policy*. Inter-American Dialogue, febrero. ‹http://www.thedialogue.org/ PublicationFiles/Rethinking%20US%20Drug%20Policy.pdf›

Harley, Oliver. 2013. "Sun man witnesses brutal Rio slums 'clean-up' ahead of next year's World Cup tournament." The Sunday, 21 de julio. ‹http://www.thesun.co.uk/sol/ homepage/features/5025520/Brazils-war-on-drugs-as- World-Cup-approaches.html›

Hernández, Ana Paula. 2011. "Drugs legislation and prison situation in Mexico." WOLA and TNI, eds. Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America. ‹http://reformdrug- policy.com/wp-content/uploads/2011/09/Systems-Over- load.pdf›

Infodrugs. 1998. “Art. 31 of Law 14294, modified by Law 17.016 from 1998.” ‹http://www.infodrogas.gub.uy/html/ marco_ legal/documentos/02-DecretoLey14294.pdf›

Krause, Keith, Robert Muggah & Elisabeth Gilgen. 2011. Global Burden of Armed Violence. Cambridge: Cambridge University Press. ‹http://www.genevadeclaration.org/ measurability/global-burden-of-armed-violence/global- burden-of-armed-violence-2011.html›

Latin American Commission on Drugs and Democracy. 2009. Drugs and Democracy: Toward a Paradigm Shift: Statement by the Latin American Commission on Drugs and Democracy. ‹http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/ declaracao_ ingles_site.pdf›

Macedo, Natalia. 2010. Sistema penitenciário Brasileiro: evolução da população carcerária (1990-2010). Instituto de Pesquisa e Cultura Luiz Flávio Gomes.

Moffett, Matt & Eduardo Kaplan. 2012. “Uruguay considers selling marijuana.” Wall Street Journal, 21 de junio. ‹http:// online. wsj.com/article/SB10001424052702304898704577480764220930718.html›

Molina, Otto. 2012. “We have to find new solutions to Latin America’s drugs nightmare.” The Guardian, 17 de abril. ‹http://www. guardian.co.uk/commentisfree/2012/apr/07/ latin-america-drugs-nightmare›

Mulholland, John. 2011. “It is time to think again about the war on drugs.” The Guardian, 12 de noviembre. ‹http://www. guardian.co.uk/world/2011/nov/13/colombia-juan-santos- war-on-drugs›

Pachico, Elyssa. 2012. “At summit, Americas unanimously back new regional crime body.” InSight Crime, 16 de abril. ‹http:// www.insightcrime.org/news-briefs/at-summit- americas-unanimously-back-new-regional-crime-body›

Rawlins, Aimée. 2011. “Mexico’s drug war.” Council on Foreign Relations, 11 de enero. ‹http://www.cfr.org/ mexico/mexicos-drug-war/p13689›

Real News. 2012. “Honduran scholars call on US to cease support for military and police.” 24 de junio. ‹http://therealnews. com=com_content&task=view&i d=31&Itemid=74&jumival=8450›

Redmond, Helen. 2012. “Drug war devastation in Latin America.” Socialist Worker, 31 de mayo. ‹http://socialistwork-er.org/2012/05/31/drug-war-devastation›

Southall, Ashley. 2013. “US won’t sue to reverse states’ legalization of marijuana.” New York Times, 29 de agosto. ‹http://www. nytimes.com/2013/08/30/us/politics/us-says- it-wont-sue-to-undo-state-marijuana-laws.html?_r=0›

The Economist. 2012. “Uruguayan drug legalisation – think- ing the unthinkable.” 30 de junio. ‹http://www.economist. com/ node/21557804›

The Economist. 2013. “Why is less cocaine coming from Colombia?” 2 de abril. ‹http://www.economist.com/blogs/ economist-explains/2013/04/economist-explains-why- colombia-produces-less-cocaine›

The Independent. 2012. “Nationalisation: Uruguay’s solution to its drug problem.” 22 de junio. ‹http://www.independent. co.uk/ news/world/americas/nationalisation-uruguays- solution-to-its-drug-problem-7873537.html›

Tinajero, Jorge & Angles Zamudio. 2009. Mexico: The Law Against Small-Scale Drug Dealing. Series on Legislative Reform of Drug Policies no. 3, October. WOLA-TNI. ‹http:// www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20 Policy/2011/Spanish/ joint%20pubs/dlr3.pdf›

TNI (Transnational Institute). n.d. “Fact sheet: coca leaf and the UN drugs conventions.” ‹http://www.tni.org/sites/www. tni.org/ files/download/fact_sheet_on_coca_and_the_con- ventions.pdf›

UNECOSOC (United Nations Economic and Social Council). Commission on Human Rights. 2004. Civil and Political Rights, Including the Question of Disappearances and Summary Executions: Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions: Report of the Special Rapporteur, Asma Jahangir. E/CN.4/2004/7/Add.3. ‹http://daccess-dds-ny.un.org/doc/ UNDOC/GEN/G04/105/98/PDF/G0410598.pdf?OpenElement›

UNECOSOC. 2007. World Situation with Regard to Drug Abuse: Report of the Commission on Narcotic Drugs. Marzo. ‹http://www.unodc.org/pdf/cnd_session/ECN72007_3E.pdf›

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2007.

Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire. Vienna: UNODC. ‹http://www.unodc.org/docu- ments/data-and-analysis/Central-america-study-en.pdf›

UNODC. 2011. World Drug Report. Vienna: UNODC. ‹http:// www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/ World_Drug_Report_2011_ebook.pdf›.

UNODC. 2012. World Drug Report. Vienna: UNODC. ‹http:// www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf›

UNOHCHR (United Nations Office of the High Commis- sioner for Human Rights). 2008. Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Execu- tions, Philip Alston. A/HRC/8/3/. May. ‹http://daccess-dds- ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/134/70/PDF/G0813470. pdf?OpenElement›

Vargas, Ricardo. 2011. “Sociedad civil Colombiana pide ser consultada sobre la reforma de la Ley de Droga.” TNI, 6 de octubre. ‹http://www.druglawreform.info/es/weblog/ item/2805-sociedad-civil-colombiana-pide-ser-consulta- da-sobre-la-reforma-de-la-ley-de-droga-›

Waiselfisz, Julio. 2008. Mapa da violência: os jovens da América Latina. RITLA, Ministério da Justiça do Brasil and Instituto Sangari. Artecor Gráfica e Editora. ‹http://www. mapadaviolencia.org.br/publicacoes/Mapa_2008_al.pdf›

Waiselfisz, Julio. 2012. Mapa da violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil. Instituto Sangari. ‹http://www.sangari.com/mapadaviolencia/pdf2012/ mapa2012_web.pdf›

Walsh, John. 2012. “Just how ‘new’ is the 2012 National Drug Control Strategy?” WOLA, Mayo. ‹http://www.wola.org/ sites/default/files/downloadable/Drug_Policy/May/How_ New_is_the_2012_NDCS.pdf›

Walsh, John & Martin Jelsma. 2012. “Cannabis regulation in Uruguay – someone has to be first.” TNI, 17 de julio. ‹http://www.undrugcontrol.info/en/weblog/item/3676- someone-has-to-be-first›

Werb, Dan et al. 2010. Effect of Drug Law Enforcement on Drug-related Violence: Evidence from a Scientific Review Urban Health Research Initiative. International Centre for Science and Drug Policy, British Columbia. ‹http://www. icsdp.org/Libraries/doc1/ICSDP-1_FINAL_1.sflb.ashx›

Youngers, Coletta. 2013. “The drug policy reform agenda in the Americas.” IDPC Briefing Paper. Mayo. ‹http://www.wola. org/commentary/the_drug_policy_reform_agenda_in_the_ americas›

Zona Cero. 2012. “Corte Constitucional despenalizó la dosis mínima de drogas.” 28 de junio. ‹http://zonacero.info/ index.php/index.php?option=com_content&view=article& id=26013:la-corte-constitucional-despenalizo-la-dosis- minima-de-drogas&catid=82:colombia&Itemid=154›

NOTAS ESTRATÉGICAS PUBLICADAS PELO INSTITUTO IGARAPÉ

NOTA ESTRATÉGICA 13 - THE CHANGING FACE OF TECHNOLOGY USE IN PACIFIED COMMUNITIES
GRAHAM DENYER WILLIS, ROBERT MUGGAH, JUSTIN KOSSYLN E FELIPE LEUSIN | FEVEREIRO 2014

NOTA ESTRATÉGICA 12 - A INSERÇÃO DE CIVIS BRASILEIROS NO SISTEMA ONU: OPORTUNIDADES E DESAFIOS
RENATA AVELAR GIANNINI | JANEIRO 2014

NOTA ESTRATÉGICA 11 - A DIÁSPORA CRIMINAL: O ALASTRAMENTO TRANSNACIONAL DO CRIME ORGANIZADO E AS MEDIDAS PARA CONTER SUA EXPANSÃO
JUAN CARLOS GARZÓN VERGARA | NOVEMBRO 2013

NOTA ESTRATÉGICA 10 - SMARTER POLICING: TRACKING THE INFLUENCE OF NEW INFORMATION TECHNOLOGY IN RIO DE JANEIRO
GRAHAM DENYER WILLIS, ROBERT MUGGAH, JUSTIN KOSSLYN E FELIPE LEUSIN | NOVEMBRO 2013

NOTA ESTRATÉGICA 9 - IS TOURISM HAITI'S MAGIC BULLET? AN EMPIRICAL TREATMENT OF HAITI'S TOURISM POTENTIAL
ATHENA R. KOLBE, KEELY BROOKES E ROBERT MUGGAH | JUNHO 2013

NOTA ESTRATÉGICA 8 - VIOLENCIA, DROGAS Y ARMAS ¿OTRO FUTURO POSIBLE?
ILONA SZABÓ DE CARVALHO, JUAN CARLOS GARZÓN E ROBERT MUGGAH | JULHO 2013

NOTA ESTRATÉGICA 7 - A PROMOÇÃO DA PAZ NO CONTEXTO PÓS-2015: O PAPEL DAS POTÊNCIAS EMERGENTES
ROBERT MUGGAH, IVAN CAMPBELL, EDUARDA HAMANN, GUSTAVO DINIZ E MARINA MOTTA | FEVEREIRO 2013

NOTA ESTRATÉGICA 6 - AFTER THE STORM: HAITI'S COMING FOOD CRISIS
ATHENA KOLBE, MARIE PUCCIO E ROBERT MUGGAH | DEZEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 5 - BRAZIL'S EXPERIENCE IN UNSTABLE SETTINGS
EDUARDA PASSARELLI HAMANN E IARA COSTA LEITE | NOVEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 4 - COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA
IARA COSTA LEITE E EDUARDA PASSARELLI HAMANN | SETEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 3 - A EXPERIÊNCIA DO BRASIL EM CONTEXTOS INSTÁVEIS
EDUARDA PASSARELLI HAMANN E IARA COSTA LEITE | AGOSTO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 2 - THE ECONOMIC COSTS OF VIOLENT CRIME IN URBAN HAITI (AGO 2011 - JUL 2012)
ATHENA R. KOLBE, ROBERT MUGGAH E MARIE N. PUCCIO | AGOSTO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 1 - HAITI'S URBAN CRIME WAVE? RESULTS FROM MONTHLY HOUSEHOLDS SURVEYS (AGO 2011 - FEV 2012)
ATHENA R KOLBE E ROBERT MUGGAH | MARÇO 2012

O Instituto Igarapé é um *think-tank* dedicado à integração das agendas da segurança e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções alternativas a desafios sociais complexos, através de pesquisas, formulação de políticas públicas e articulação. O Instituto Igarapé atualmente trabalha com três macrotemas: política sobre drogas nacional e global; segurança cidadã; e cooperação internacional. Com sede no Rio de Janeiro, o Instituto também conta com representação em Brasília e São Paulo e com parcerias e projetos no Brasil, Colômbia, Haiti, México, Guatemala, África, Estados Unidos e Europa Ocidental.

Instituto Igarapé

Rua Conde de Irajá, 370 - 3º andar, Botafogo
Rio de Janeiro, RJ - Brasil - 22271-020

contato@igarape.org.br

www.igarape.org.br

A versão original deste artigo foi publicada em inglês, com o apoio do Centro de Recursos de Consolidação da Paz da Noruega (NOREF).

A autora

Ilona Szabó de Carvalho é diretora-executiva do Instituto Igarapé e coordenadora- executiva do Secretariado da Comissão Global de Políticas sobre Drogas.

A série NOTAS ESTRATÉGICAS é publicada pelo Instituto Igarapé
Layout: Scriptorium Design