

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

**O discurso das drogas
construído pelo direito
internacional**

**The discourse of drugs built by
international law**

Camila Soares Lippi

VOLUME 10 • N. 2 • 2013
PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA
INTERNATIONAL PROTECTION OF HUMAN PERSON

Sumário

ARTIGO ESPECIAL

O FUNDAMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL.....	1
---	----------

Alfred Verdross

PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

INDIGENOUS RIGHTS MOVEMENT: IS THE SAME NEEDED TO PREVENT CONTINUED HUMAN RIGHTS VIOLATIONS OF THE MENTALLY ILL	35
--	-----------

Liesel LeCates

O DISCURSO DAS DROGAS CONSTRUÍDO PELO DIREITO INTERNACIONAL	54
--	-----------

Camila Soares Lippi

O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO LAICO E A “NEUTRALIDADE” ANTE A INTOLERÂNCIA RELIGIOSA	67
---	-----------

Antonio Baptista Gonçalves

UM DIREITO SEM ESTADO? DIREITOS HUMANOS E A FORMAÇÃO DE UM NOVO QUADRO NORMATIVO GLOBAL	87
--	-----------

Anderson Vichinkeski Teixeira e Rafael Köche

DIREITO HUMANITÁRIO

THE U.N. STANDARD MINIMUM RULES FOR THE TREATMENT OF PRISONERS AND NORTH KOREA: HOW NORTH KOREA IS VIOLATING THESE RULES WITH ITS OPERATION OF THE YODOK CONCENTRATION CAMP.....	102
---	------------

Tom Theodore Papain

U.S. INSTITUTIONALIZED TORTURE WITH IMPUNITY: EXAMINING RAPE AND SEXUAL ABUSE IN CUSTODY THROUGH THE ICTY JURISPRUDENCE	126
--	------------

Allison Rogne

ABDUCTION, TORTURE, INTERROGATION: AN ARGUMENT AGAINST EXTRAORDINARY RENDITION 141

Kaitlyn E. Tucker

UNITED STATES AND EUROPEAN UNION APPROACHES TO THE DEATH PENALTY: AMERICA SHOULD CONSIDER A NEW PERSPECTIVE 155

Katie R Hill

TUDO DE NOVO NO FRONT: MONUSCO, UMA NOVA ERA NAS PEACEKEEPING OPERATIONS? .169

Priscila Fett

A ADMINISTRAÇÃO DE TERRITÓRIOS OCUPADOS: INDETERMINAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO? 184

João Henrique Ribeiro Roriz, Fabia Fernandes Carvalho Veçoso e Lucas da Silva Taschetto

THE (IN)APPLICABILITY OF THE STATUTE OF REFUGEES TO ENVIRONMENTALLY DISPLACED PERSONS 197

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Lucas de Melo Prado

SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

A CONTRIBUIÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS PARA O ACESSO À JUSTIÇA QUALITATIVO 212

Márcio Antônio de Oliveira Filho, Ana Caroline Portes de Oliveira, Jéssica Galvão Chaves e Warlen Soares Teodoro

A EXECUTIVIDADE DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL 226

Augusto César Leite de Resende

A EFETIVIDADE DO ATIVISMO JURÍDICO TRANSNACIONAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE CASOS CONTRA O BRASIL 238

Renata Mantovani de Lima e Lucélia de Sena Alves

O PROCESSO E O DIREITO COLETIVO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE COM BASE NA JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL 250

Laercio Dias Franco Neto e Dafne Fernandez de Bastos

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: OPINIÃO CONSULTIVA 4/84 — A MARGEM DE APRECIÇÃO CHEGA À AMÉRICA	263
--	------------

Paloma Morais Corrêa

A “PLENA” LIBERDADE DE EXPRESSÃO E OS DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O JULGAMENTO DA ADPF 130	281
---	------------

Natália Paes Leme Machado

A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS A PARTIR DO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	298
--	------------

Augusto César Leite de Resende

PARAMETERS AND PROCEDURES OF THE INTER-AMERICAN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS IN CHILDREN’S RIGHTS VIOLATION LAWSUITS	316
---	------------

Maria Guiomar da Cunha Frota e Pedro Alves Barbosa Neto

POVERTY AS A VIOLATION OF HUMAN RIGHTS: THE CASE OF STREET CHILDREN IN GUATEMALA AND BRAZIL	334
--	------------

Paloma Morais Correa

PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO BRASILEIRO

A LEI N. 11.340/06 E SUAS REPERCUSSÕES NO CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO	354
--	------------

Humberto Lima de Lucena Filho e Waldeny Pereira Filho

ORIENTAÇÃO SEXUAL E DISCRIMINAÇÃO NO AMBIENTE LABORAL	370
--	------------

Gláucia Fernanda Oliveira Martins Batalha

NORMAS EDITORIAIS.....	384
-------------------------------	------------

Envio dos trabalhos:..... 385

O discurso das drogas construído pelo direito internacional

The discourse of drugs built by international law*

Camila Soares Lippi**

RESUMO

O objetivo deste artigo é sistematizar e problematizar os tratados internacionais de controle penal das drogas, situando-os historicamente. Os marcos teóricos foram a criminologia crítica de Alessandro Baratta, Nilo Batista e Eugenio Raul Zaffaroni, e, na área de Relações Internacionais, teoria crítica das Relações Internacionais, principalmente as obras de Robert Cox. A hipótese central deste trabalho é a de que a construção do discurso de criminalização das drogas se desenvolveu no Direito Internacional enquanto consequência da hegemonia norte-americana. Para isso, em termos metodológicos, empreendeu-se esta pesquisa, de caráter interdisciplinar, nas áreas de Direito Penal Internacional, Criminologia e Relações Internacionais. Ainda em relação à metodologia, optou-se por realizar pesquisa documental, assim como realizar revisão bibliográfica sobre a temática. Ao final da pesquisa, confirmou-se a hipótese de que a hegemonia norte-americana foi decisiva para moldar o discurso das drogas no Direito Internacional, com o regime internacional de controle penal das drogas se tornando mais rígido conforme a hegemonia norte-americana se tornava mais forte. Trata-se de pesquisa relevante por haver uma carência de estudos sobre drogas do ponto de vista do Direito Internacional, e também por promover o diálogo entre essa área e as Relações Internacionais.

Palavras-chave: Regime internacional de controle das drogas. Proibicionismo. Hegemonia norte-americana.

ABSTRACT

This paper aims to systematize and questioning the international treaties on criminal control of drugs, situating them historically. The theoretical underpinned were the critical criminology of Alessandro Baratta, Nilo Batista and Eugenio Raul Zaffaroni, and, on the International Relations field, we use the critical theory of International Relations, especially the writings of Robert Cox. This article's central hypothesis is that the construction of the drug criminalization discourse was developed in International Law as a consequence of the North-American hegemony. So, as a methodology, it was made an interdisciplinary research, on the fields of International Criminal Law, Criminology and International Relations. It was also made documental research and bibliographic review. In the end of the research, the hypothesis was confirmed: the North-American hegemony was decisive to build the discourse about drugs in International Law,

* Recebido em 26/07/2012

Aprovado em 31/01/2013

** Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Metodista Bennett. Pesquisadora do Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ (LADIH-UFRJ). Advogada. A autora gostaria de agradecer à preciosa orientação de Luciana Boiteux, cuja cuidadosa orientação foi essencial para a qualidade deste trabalho. Email: camilalippi@gmail.com

with the international regime on drug control becoming more rigid as the North-American hegemony became stronger. This research is relevant because there is a lack of studies about drugs under the standpoint of International Law, and also because it promotes the dialogue between this field and International Relations.

Keywords: International regime on drug control. Prohibitionism. North-American hegemony.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é sistematizar e problematizar os tratados internacionais de controle penal das drogas, situando-os historicamente. Os marcos teóricos foram a criminologia crítica de Alessandro Baratta, Nilo Batista e Eugenio Raul Zaffaroni, e, na área de Relações Internacionais, utiliza-se a teoria crítica das Relações Internacionais, principalmente as obras de Robert Cox.

A hipótese central deste trabalho é a de que a construção do discurso de criminalização das drogas se desenvolveu no Direito Internacional enquanto consequência da hegemonia norte-americana. Para isso, em termos metodológicos, empreendeu-se essa pesquisa, de caráter interdisciplinar, nas áreas de Direito Penal Internacional, Criminologia e Relações Internacionais.

Ainda em relação à metodologia, optou-se por realizar pesquisa documental (nos próprios tratados que são objeto deste trabalho e nos comentários oficiais das Nações Unidas em relação aos mesmos), assim como realizar revisão bibliográfica sobre a temática.

Quanto ao percurso analítico adotado, começamos estudando a Conferência de Xangai, cujo documento final não foi um tratado, não tendo, portanto, qualquer caráter vinculante, sendo norma de *soft law* apenas. Em seguida, são analisadas as duas Convenções Internacionais do Ópio, a Convenção Internacional para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição dos Estupefacientes, a Convenção para a Repressão do Tráfico Ilícito das Drogas Nocivas, a Convenção Única de Entorpecentes, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, e a Convenção sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas. Finalmente, é realizada uma análise de todo esse aparato normativo de controle penal das drogas sob a ótica da teoria crítica das Relações Internacionais, particularmente sob a ótica de Robert Cox.

2. A CONFERÊNCIA DE XANGAI (1909)

Em 1909, ocorreu a Conferência de Xangai, o primeiro grande encontro internacional sobre o tema de drogas, cujo foco foi discutir a limitação do comércio de ópio e seus derivados. Para regozijo do governo chinês, que há pouco tempo havia sido derrotado pela Grã-Bretanha na Guerra do Ópio, essa Conferência havia sido organizada por um novo aliado, marcadamente proibicionista: os Estados Unidos.¹

A Conferência de Xangai aconteceu em um contexto de grandes mudanças políticas, em que começava a declinar a hegemonia britânica. Além disso, os Estados Unidos emergiam como potência, em uma ordem internacional na qual, grande parte do mundo ainda estava dividida entre os Estados europeus.²

Os Estados Unidos e a China se posicionavam de forma favorável à proibição do comércio do ópio, sendo essa postura proibicionista estadunidense o fio condutor para se compreender a gênese das normas internacionais de controle penal das drogas. Os países europeus, porém, não desejavam esse tipo de limitação, pois esse *lobby* foi feito por suas indústrias farmacêuticas, tanto para o uso hedonista quanto para o uso medicinal, que enxergavam nisso a queda de seus lucros. Além do *lobby* dessas indústrias farmacêuticas, esse continente tinha monopólio sobre a extração de matéria prima para produzir as drogas em seus territórios ultramarinos.³

A Conferência de Xangai criou o primeiro documento relativo ao controle das drogas, que não era exatamente um tratado, e, portanto, era desprovido de caráter vinculante. Ele fazia recomendações genéricas à necessidade de redu-

1 RODRIGUES, Thiago. A infundável guerra americana: Brasil, o narcotráfico e o continente. *São Paulo em perspectiva*, v.12, n. 6, p. 103, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v16n2/12116.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2011; RODRIGUES, Thiago. *Tráfico, guerra proibição*. LABATE, Beatriz Cauby, et al. *Drogas e cultura: novas perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 92.

2 RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004. p. 48. RODRIGUES, Thiago. *Tráfico, guerra proibição*. LABATE, Beatriz Cauby, et al. *Drogas e cultura: novas perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 92.

3 RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade*. 2006. f. 7. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006. p. 37-38; JELSMA, Martin. *Bolivia's denunciation of the 1961 Convention on Narcotic Drugs*. Transnational Institute, 30 de junho de 2011. p. 2-3. Disponível em: <<http://www.druglawreform.info/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/2596-bolivia-denunciation-of-the-1961-single-convention-on-narcotic-drugs->>>. Acesso em: 2 jul. 2011; RODRIGUES, Thiago, Op. cit., 2002, p. 103.

zir lentamente o mercado de opiáceos. Essa Conferência, segundo Thiago Rodrigues, lançava dois conceitos fundamentais na argumentação estadunidense ao logo de toda a construção do aparato normativo internacional em torno do controle de drogas no século XX: o primeiro é o de que o único uso “legítimo” seria aquele destinado a propósitos científicos e médicos, devendo ser o uso para outros propósitos criminalizado; o outro era o de combate à oferta, ou seja, combate às áreas de produção.⁴

3. AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS DO ÓPIO (1912 E 1925)

Contrariando a vontade das potências europeias, os EUA lançaram a proposta de uma conferência de plenipotenciários para a elaboração de um tratado internacional sobre o controle de drogas. Todavia, essas potências não tivessem interesse em um tratado sobre essa matéria, não podiam ignorar essa proposta, dado o precedente da Conferência de Xangai, a magnitude do problema e o poderio que os Estados Unidos já exerciam nesse período.⁵

Assim, em 1911, as principais potências internacionais daquela época se reuniram para o início das negociações sobre esse novo tratado. Ficava patente uma postura proibicionista estadunidense, com o objetivo de controlar o uso não médico de ópio e derivados. Porém, as potências europeias defendiam o controle limitado e a legalidade do uso “quase médico”, categoria vaga e indefinida que pretendia incluir, sob a forma de automedicação, usos correntes e habituais do ópio fumado.⁶

Em 1912, é aprovada a Primeira Convenção Internacional do Ópio, ou Convenção sobre o Ópio da Haia, que limita a produção de ópio, morfina e cocaína, as substâncias de maior visibilidade nas sociedades americana e europeia do início do século XX. Estabeleceu-se, nesse tratado, a necessidade de cooperação internacional no controle dos narcóticos, restringindo-se seu uso recreativo, apenas permitido o uso médico.⁷

4 RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004. p. 48. RODRIGUES, Thiago. *Tráfico, guerra proibição*. LABATE, Beatriz Cauby, et al. *Drogas e cultura: novas perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2008., p. 93.

5 RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004. p. 48.

6 RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004. p. 48-49.

7 RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *O controle penal*

Conforme sublinha Thiago Rodrigues, os Capítulos I e II desse tratado versavam sobre o controle da venda do ópio já preparado para fumar. O Capítulo III, por sua vez, pretendia estabelecer limites ao comércio de derivados do ópio (morfina, codeína e heroína) e cocaína. Porém, a pressão das potências europeias enfraqueceu bastante a aplicabilidade das cláusulas de controle dispostas nesse tratado. Finalmente, seu quarto e último Capítulo tratava especificamente da China, exortando que as potências Ocidentais auxiliassem esse país no controle do abuso do ópio.⁸

Esse tratado internacional de controle das drogas foi usado como estratégia para justificar a alteração das legislações nacionais, sendo emblemático, nesse sentido, a aprovação, nos EUA, sob a justificativa de adequação às Convenções Internacionais, do “Harrison Act” de 1914. Trata-se de legislação proibicionista fruto tanto de uma pressão de grupos moralistas internos, quanto do Poder Executivo estadunidense, que usou esse tratado internacional como forma de pressionar o poder Legislativo a legislar com o objetivo de efetivar os compromissos internacionais dos Estados Unidos.⁹

Em 1925, quando já existia a Liga das Nações, é aprovada, no âmbito dessa organização internacional, a Segunda Convenção Internacional do Ópio, que cria o *Permanent Central Opium Board*, primeira burocracia internacional a ter como mandato o controle penal das drogas, à qual os Estados-parte deveriam enviar, anualmente, estatísticas sobre a produção, consumo e fabricação de drogas.¹⁰

Ambos os tratados eram mais regulatórios do que propriamente proibitivos. Em virtude disso, os EUA e a China, os mais ardentes proibicionistas presentes às negociações das Convenções Internacionais do Ópio, retiraram-se durante as negociações da Segunda Convenção, porque, na visão deles, medidas suficien-

sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade. 2006. f. 2. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006. p. 37-38.

8 RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004. p. 49.

9 RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade*. 2006. f. 2. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006. p. 38; RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004. p. 49-51; RODRIGUES, Thiago. *Tráfico, guerra proibição*. LABATE, Beatriz Cauby, et al. *Drogas e cultura: novas perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 93-94.

10 RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade*. 2006. f. 2. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006. p. 38.

temente restritivas não estavam sendo impostas. Além disso, os Estados Unidos não assinaram a Segunda Convenção.¹¹

Como afirma Thiago Rodrigues, é no período em que houve a aprovação dessas duas Convenções Internacionais do Ópio (décadas de 1910 e 1920) que o uso de drogas psicoativas deixa de ser considerado pelos governos como um problema sanitário de importância muito reduzida para ser tratado como uma epidemia e, como desdobramento disso, como crime. O motivo disso é que é nesse período que o hábito de intoxicar-se deixa ser um hábito de membros da elite, e começa a se difundir entre prostitutas, pequenos criminosos, nas classes trabalhadoras urbanas etc.¹² Isso ajuda a explicar a emergência de normas vinculantes internacionais justamente nesse período.

4. CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA LIMITAR A FABRICAÇÃO E REGULAMENTAR A DISTRIBUIÇÃO DOS ESTUPEFACIENTES (1931)

A Convenção Internacional para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição dos Estupefacientes, aprovada em 1931 no âmbito da Liga das Nações, e ratificada pelo Brasil em 1934, limita a produção dessas drogas aos usos científico e medicinal, e restringiu as quantidades de drogas disponíveis em cada Estado e território, não podendo os Estados-parte do tratado que excederem a fabricação ou importação das suas necessidades de narcóticos previstas.¹³

11 JELSMA, Martin. Lifting the ban on coca chewing. Bolivia's proposal to amend the 1961 Single Convention. *Series on Legislative Reform of Drug Policies* n. 11, Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr11.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2011. p. 56; RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004. p. 56.

12 RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade*. 2006. f. P. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006. p. 95.

13 BOITEUX, Luciana. Política internacional e redução de danos: o fim do "Consenso de Viena"? *Versus: Revista de Ciências Sociais Aplicadas do CCJE/UFRJ*, Rio de Janeiro, Ano 2, n. 6, p. 104-108, jun. 2011. BRASIL. *Decreto n. 113, de 13 de outubro de 1934*. Promulga a Convenção para limitar a fabricação e regulamentar a distribuição dos estupefacientes e o respectivo Protocolo de assinatura, firmados em Genebra, a 13 de julho de 1931. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=14285>>. Acesso em: 11 jun. 2011.

Da mesma forma que as Convenções Internacionais do Ópio, esse tratado era mais regulatório da produção e do comércio de drogas que proibitivo.¹⁴

5. CONVENÇÃO PARA A REPRESSÃO DO TRÁFICO ILÍCITO DAS DROGAS NOCIVAS (1936)

A Convenção para a Repressão do Tráfico Ilícito das Drogas Nocivas, por sua vez, foi aprovada em 1936, no âmbito da Liga das Nações. Os Estados-parte, consoante seu art. II, se comprometem a tomar as medidas legislativas necessárias para:

[...] punir severamente, e, sobretudo com pena de prisão ou outras penas privativas de liberdade, os seguintes atos:

- a) fabricação, transformação, extração, preparação, detenção, oferta, exposição à venda, distribuição, compra, venda, cessão sob qualquer título, corretagem, remessa, expedição em trânsito, transporte, importação e exportação dos estupefacientes, contrárias às estipulações das referidas Convenções [Convenção da Haia, de 23 de janeiro de 1912, e das Convenções de Genebra, de 19 de fevereiro de 1925, e de 13 de julho de 1931];
- b) participação intencional nos atos mencionados neste artigo;
- c) sociedade ou entendimento para a realização de um dos atos acima enumerados;
- d) as tentativas e, nas condições previstas pela lei nacional, os atos preparatórios.¹⁵

Essa Convenção criminaliza a venda de drogas cuja produção e comércio já eram regulamentados pelos tratados anteriormente citados, sendo o primeiro tratado de controle das drogas com mandato criminalizante. Ela também prevê mecanismos de cooperação jurídica internacional em matéria penal, regulamentando a extradição de pessoas que cometam qualquer dos atos previstos em seu art. II, transcrito acima, e também de cartas rogatórias em processos que tenham como objeto qualquer

14 JELSMA, Martin. The development of international drug control. Lessons learned and strategic challenges for the future. *Series on Legislative Reform of Drug Policies* n. 10, February 2010, p. 2. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr10.pdf>>. Acesso em: 20 maio. 2011.

15 BRASIL. *Decreto N. 2.994, de 17 de agosto de 1938*. Promulga a Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas, Protocolo de Assinatura e Ato final, firmado entre o Brasil e diversos países, em Genebra, a 26 de junho de 1936, por ocasião da Conferência para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/drogas.htm>>>. Acesso em: 20 set. 2009.

dessas condutas.¹⁶ Houve proposta, por parte dos Estados Unidos, de criminalizar não apenas a produção e a distribuição para objetivos não medicinais, proposta essa que foi aprovada, mas também de criminalizar o uso pessoal com objetivos não medicinais, o que foi rejeitado ao longo do processo de negociação, e de forma maciça.¹⁷

Porém, essa Convenção só foi assinada por 13 países, e somente entrou em vigor durante a Segunda Guerra Mundial, quando o controle das drogas não era uma prioridade para a maioria dos países, especialmente para os europeus. Eles viam de forma particularmente cética as tentativas estadunidenses de criminalizar o comércio e a produção de drogas, devido ao lucro, mencionado anteriormente, que eles e suas indústrias farmacêuticas tinham com esse setor.¹⁸

6. CONVENÇÃO ÚNICA DE ENTORPECENTES (1961)

Somente após a Segunda Guerra Mundial, com a Europa definitivamente enfraquecida, com a emergência dos Estados Unidos enquanto potência dominante, e com a criação da Organização das Nações Unidas, foi criada a atmosfera política que possibilitou a criação de um robusto regime internacional de controle penal das drogas.¹⁹ Nesse contexto, foi aprovada a Convenção Única de Entorpecentes.

Os trabalhos preparatórios em torno da Convenção

16 BRASIL. Decreto N. 2.994, de 17 de agosto de 1938. Promulga a Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas, Protocolo de Assinatura e Ato final, firmado entre o Brasil e diversos países, em Genebra, a 26 de junho de 1936, por ocasião da Conferência para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas. Disponível em: < <http://www2.mre.gov.br/dai/drogas.htm>>>. Acesso em: 20 set. 2009. JELSMA, Martin. The development of international drug control. Lessons learned and strategic challenges for the future. Series on Legislative Reform of Drug Policies n. 10, Feb. 2010, p. 2. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr10.pdf>>. Acesso em: 20 maio. 2011. p. 2.

17 RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004. p. 58.

18 RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004. p. 59; JELSMA, Martin. The development of international drug control. Lessons learned and strategic challenges for the future. Series on Legislative Reform of Drug Policies n. 10, Feb. 2010. Disponível em: < <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011. p. 2-3.

19 JELSMA, Martin. The development of international drug control. Lessons learned and strategic challenges for the future. Series on Legislative Reform of Drug Policies n. 10, Feb. 2010. Disponível em: < <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011. p. 2-3.

Única de Entorpecentes começaram em 1948, quando o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC) adotou uma resolução da Comissão de Drogas Narcóticas dessa mesma organização internacional. Essa resolução solicitava ao Secretário-Geral das Nações Unidas que preparasse um projeto de tratado internacional para substituir os tratados anteriores sobre controle de drogas.²⁰

A Convenção Única de Entorpecentes, que substituiu esses outros tratados anteriores, em torno dessa matéria, em seu preâmbulo, expressa os seus objetivos, no qual adota o discurso das drogas como um mal à saúde pública, conforme a passagem abaixo:

Preocupadas com a saúde física e moral da humanidade,

Reconhecendo que o uso médico dos entorpecentes continua indispensável para o alívio da dor e do sofrimento e que medidas adequadas devem ser tomadas para garantir a disponibilidade de entorpecentes para tais fins,

Reconhecendo que a toxicomania é um grave mal para o indivíduo e constitui um perigo social e econômico para a humanidade,

Conscientes de seu dever de prevenir e combater esse [sic] mal.²¹

Essas cláusulas preambulares são sintomáticas do discurso dominante em torno da questão das drogas na década de 1960, denominado por Rosa del Olmo de “médico-sanitarista”, no qual se observa uma clara separação entre o delinquente-trafficante e o consumidor-doente, recaindo a ênfase desse discurso justamente na figura do consumidor, com a política de fortalecer a indústria da saúde mental e, de maneira particular, o tratamento.²²

Em relação à última cláusula que é citada aqui do preâmbulo dessa Convenção, Bewley-Taylor chama a atenção para o fato de ser a primeira vez que a palavra “mal”, dotada de carga emotiva, aparece num documento internacional sobre controle de drogas.²³

20 BEWLEY-TAYLOR, David; JELSMA, Martin. Fifty Years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A Reinterpretation. Series on Legislative Reform of Drug Policies n. 12, p. 5, Mar. 2011. Disponível em: < <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr12.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011.

21 BRASIL. Decreto N. 54.216, de 27 de agosto de 1964. Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/entorpe.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.

22 DEL OLMO, Rosa. Las drogas y sus discursos. PIERANGELO, José Enrique (Coord.). *Direito criminal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. v. 5, p. 125.

23 BEWLEY-TAYLOR, David; JELSMA, Martin. *Fifty years of*

Esse tratado estabelece um amplo sistema internacional para controlar o uso e o tráfico de drogas, adotando uma política de “tolerância zero”. Trata-se da primeira vez em que é introduzido o objetivo de proibir o uso “quase medicinal” e tradicional da papoula, da folha de coca e da *cannabis*, sendo permitido somente o uso medicinal dessas três plantas e de seus derivados.²⁴

Embora tenha sido aprovada na década de 1960, a Convenção, por ter sido negociada em um período de transição entre duas décadas, parece refletir as preocupações da década anterior no que tange às drogas, cuja produção, venda e consumo ela pretende controlar, como a maconha e o ópio, pelo seu uso por grupos considerados marginais, como músicos de jazz, habitantes dos guetos das grandes cidades, dentre outros. A preocupação se dá, sobretudo, sobre o consumo da maconha, que, na década de 1950, seguia sendo percebida como “a erva maldita”, produtora de criminalidade.²⁵

Assim, a Convenção de 1961 serviu para legitimar o controle estadunidense sobre certas áreas da América Latina (mais particularmente, os Andes) e do sudeste asiático, onde essas plantas (respectivamente, o arbusto de coca, de onde se extrai a folha, e a dormideira, da qual se extrai a papoula) são tradicionalmente cultivadas. Ela vem para substituir a Convenção de 1936, que teve um baixo número de ratificações. O artigo 36 da Convenção 1961, por exemplo, lida com matérias constantes nos artigos 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14 e 15 da Convenção de

1936.²⁶ Segue a transcrição do parágrafo 1º do artigo 36 da Convenção Única de Entorpecentes, que enumera as condutas que constituem o crime de tráfico de drogas:

Com ressalva das limitações de natureza constitucional, cada uma das Partes se obriga a adotar as medidas necessárias a fim de que o cultivo, a produção, fabricação, extração, preparação, posse, ofertas em geral, ofertas de venda, distribuição, compra, venda, entrega a qualquer título, corretagem, despacho, despacho em trânsito, transporte, importação e exportação de entorpecentes, feitos em desacordo com a presente Convenção ou de quaisquer outros atos que, em sua opinião, contrários à mesma, sejam considerados como delituosos, se cometidos intencionalmente, e que as infrações graves sejam castigadas de forma adequada, especialmente com pena prisão ou outras de privação da liberdade.²⁷

É importante afirmar que a “posse” ao qual se refere o dispositivo supracitado não é a posse para consumo pessoal, e sim a posse para fins de tráfico, conforme os Comentários Oficiais à Convenção Única de Entorpecentes.²⁸ A Convenção de 1961 não se preocupa em criminalizar a posse para consumo pessoal, mas somente o tráfico de drogas.

O artigo 36, parágrafo 1, da Convenção Única de Entorpecentes, ao estabelecer a obrigatoriedade de que as partes adotem medidas penais contra o tráfico de drogas, afirma que essas medidas devem ser implementadas “Com ressalva das limitações de natureza constitucional [...]”,²⁹ o que abre a possibilidade de que cláusulas desse tratado que violem os direitos fundamentais protegidos constitucionalmente sejam derogadas.

Em 1972, a Convenção Única de Entorpecentes sofreu uma emenda, por meio da aprovação de um protocolo adicional que a modificou. A principal mudança foi a de que pessoas que cometessem o crime de tráfico das drogas proibidas pelo tratado, devido ao abuso dessas mesmas substâncias, podem sofrer, como alternativa à pena, ou adicionalmente a ela, medidas de tratamento, educação, reabilitação e integração social. Porém, o Brasil não é parte desse Protocolo de 1972, não estando,

the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A reinterpretation. Series on Legislative Reform of Drug Policies n. 12, Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr12.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011. p. 6

24 BEWLEY-TAYLOR, David; JELSMA, Martin. *Fifty years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A reinterpretation.* Series on Legislative Reform of Drug Policies n. 12, Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr12.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011. p. 10. RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade.* 2006. f.?. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006. p. 39. BRASIL. *Decreto N. 54.216, de 27 de agosto de 1964.* Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/entorpe.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009. JELSMA, Martin. The development of international drug control. Lessons learned and strategic challenges for the future. *Series on Legislative Reform of Drug Policies* n. 10, Feb. 2010. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011. p. 3.

25 DEL OLMO, Rosa. Las drogas y sus discursos. PIERANGE-LI, José Enrique (Coord.). *Direito criminal.* Belo Horizonte: Del Rey, 2004. v. 5. p. 122-123.

26 UNITED NATIONS. *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs*, 1961. New York: United Nations, 1973. p. 425.

27 BRASIL. *Decreto N. 54.216, de 27 de agosto de 1964.* Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/entorpe.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.

28 UNITED NATIONS. *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs*, 1961. New York: United Nations, 1973. p. 428.

29 BRASIL. *Decreto N. 54.216, de 27 de agosto de 1964.* Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/entorpe.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.

portanto, submetido a essa versão modificada da Convenção Única de Entorpecentes.

7. CONVENÇÃO SOBRE SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS (1971)

Em 1971, novamente sob a égide da Organização das Nações Unidas, é criada a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (daqui em diante denominada Convenção de 1971), que limita o uso das drogas psicotrópicas (as artificiais), como LSD, a fins médicos e científicos. Seu preâmbulo adota termos muito similares aos da Convenção Única de Entorpecentes,³⁰ refletindo, portanto, ainda, o discurso médico-sanitarista dos anos 1960 (já que essa Convenção, como a outra, foi adotada na transição dessa década para a posterior).³¹

É importante mencionar que o uso de drogas como a *cannabis* e o LSD foram símbolos da cultura *hippie* nas décadas de 1960 e de 1970. Era muito conveniente para os Estados Unidos criminalizarem, naquele momento, esse segmento populacional, porque ele desafiava a cultura belicista desse país.³² E os instrumentos através dos quais essa repressão se legitimou foram as Convenções de 1961 e de 1971. Dessa forma, pode-se dizer que ambos os tratados foram fundamentais para um processo de criminalização primária³³ desse segmento populacional.

O dispositivo referente a medidas de caráter penal é o art. 22 da Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas. Esse tratado, em seu parágrafo 1º, alínea a,³⁴ utiliza uma

fórmula mais geral para definir os atos sujeitos ao Direito Penal, ao passo que o artigo 36 da Convenção Única de Entorpecentes enumera tais atos. Segundo os Comentários Oficiais à Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, não há, nesse tratado, a obrigação de se criminalizar o consumo de substâncias psicotrópicas, e nem se recomenda isso nesses comentários. Ao contrário, o que se afirma é que o objetivo da Convenção de 1971 é criminalizar o tráfico dessas substâncias, e os redatores dos Comentários adotam a opinião de que a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas não criminaliza o uso de tais drogas. Porém, assume-se, nesse documento, que o tratado também não impõe uma obrigação de não se criminalizar o consumo de substâncias psicotrópicas. O Estado-parte trata penalmente do consumo como bem entender.³⁵

Ao tratar das medidas de caráter penal a serem aplicadas a indivíduos em caso de tráfico de drogas, o parágrafo 1º do art. 22 da Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas também adota a frase: “Ressalvadas suas limitações constitucionais [...]”³⁶ o que, conforme mencionado ao tratarmos da Convenção Única de Entorpecentes, abre a possibilidade de que cláusulas desse tratado que violem os direitos fundamentais protegidos constitucionalmente sejam derogadas.

8. CONVENÇÃO SOBRE O TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES E DE SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS (1988)

Finalmente, houve a aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas em 1988 (daqui em diante chamada de Convenção de 1988). Esse tratado estabelece mecanismos de repressão tanto contra o tráfico de drogas quanto contra a posse para uso pessoal (pela primeira vez, o uso pessoal é criminalizado por tratado internacional) por meio de punição, de confisco, de extradição, de assistência jurídica recíproca e de cooperação internacional. Porém, a extradição, a coope-

venção, quando cometido intencionalmente, e cuidará que delitos graves sejam passíveis de sanção adequada, particularmente de prisão ou outra penalidade privativa de liberdade”.

35 NACIONES UNIDAS. *Comentarios al Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas*. Naciones Unidas: Nueva York, 1977. p. 349-352.

36 BRASIL. *Decreto N. 79.388, de 14 de março de 1977*. Promulga a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/psicotr%C3%B3picas.htm>>>. Acesso em: 20 set. 2009.

30 BRASIL. *Decreto N. 79.388, de 14 de março de 1977*. Promulga a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/psicotr%C3%B3picas.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.

31 DEL OLMO, Rosa. *Las drogas y sus discursos*. PIERANGE-LI, José Enrique (Coord.). *Direito criminal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. v. 5. p. 125.

32 RODRIGUES, Thiago. *Tráfico, guerra proibição*. In: LABATE, Beatriz Cauby, et al. *Drogas e cultura: novas perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 99.

33 *Para a Criminologia Crítica, todas as sociedades contemporâneas que institucionalizam o poder punitivo selecionam um determinado segmento populacional, que é submetido à sua coação com o fim de impor-lhes uma pena. Esse fenômeno é denominado por essa escola como criminalização e se desenvolve em duas etapas: a criminalização primária, aquela que é feita na lei penal, e a criminalização secundária, feita pelas agências policiais. Para maiores detalhes sobre esse conceito, consultar: BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia criminal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 161.*

34 “Ressalvadas suas limitações constitucionais, cada parte tratará como delito punível qualquer ato contrário a uma lei ou regulamento adotado em cumprimento às obrigações oriundas da presente Con-

ração jurídica internacional, o confisco e a cooperação jurídica recíproca não se aplicam ao delito de posse para uso pessoal, estando essas medidas restritas aos crimes mais graves de tráfico de drogas.³⁷

Além disso, o artigo 3º, parágrafo 2º³⁸ da Convenção de 1988, ao tratar da criminalização da posse, aquisição ou cultivo de drogas para consumo próprio, afirma que as medidas necessárias para caracterizá-la enquanto delito devem estar de acordo com os princípios constitucionais e os conceitos fundamentais do ordenamento jurídico de cada Estado-parte desse tratado, o que dá margem a que medidas penais para implementar esse tratado que estejam em desacordo com direitos fundamentais constitucionalmente assegurados possam ser derogadas.

A ampliação do controle penal das drogas no âmbito internacional pode ser compreendida situando-a no contexto do fim da Guerra Fria. Ela foi aprovada, curiosamente, um ano antes da queda do Muro de Berlim, quando a União Soviética já estava extremamente fragilizada, e, conseqüentemente, o tema do tráfico de drogas adquiria importância na agenda diplomático-militar dos Estados Unidos, na medida em que diminuía a atenção dada por esse país ao “perigo vermelho”.³⁹ Dessa forma, nesse contexto de fim de Guerra Fria, a Convenção de 1988 e o uso de termos bélicos nela presentes podem ser vistos como uma forma de procurar um inimigo coletivo para o país que substituiu a antiga potência opositora, o que foi utilizado pelos Estados Unidos para manter a coesão nacional dentro do país.

Porém, não aconteceu uma substituição total do inimigo nacional, dado que houve um período de hibridização das ameaças, simbolizadas pelo termo “narco-guerrilha”, inventado na política antidrogas estadunidense do período, da qual são exemplos as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Sen-

dero Luminoso, do Peru. A partir dos anos 1990, isso se consolidou na associação tráfico-terrorismo.

Faz-se importante analisar o seguinte trecho do preâmbulo da Convenção da Organização das Nações Unidas sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas:

Preocupadas [...] pela exploração de crianças em muitas partes do mundo, tanto na qualidade de consumidores como na condição de instrumentos utilizados na produção, na distribuição e no comércio ilícitos de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas, o que constitui um perigo de gravidade incalculável.

Reconhecendo os vínculos que existem entre o tráfico ilícito e outras atividades criminosas organizadas, a ele relacionadas, que minam as economias lícitas e ameaçam a estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados.

Reconhecendo também que o tráfico ilícito é uma atividade criminosa internacional, cuja supressão exige atenção urgente e a mais alta prioridade.

Decididas a privar as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade.

Conscientes de que o tráfico ilícito gera consideráveis rendimentos financeiros e grandes fortunas que permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis”.⁴⁰

A primeira cláusula preambular que é citada nesse trecho, ao falar da utilização de crianças na produção, na distribuição e no comércio de drogas, vem dotada de grande carga emocional, o que indica que o debate sobre controle penal das drogas é desprovido de qualquer racionalidade. Além disso, todavia essa Convenção tenha sido aprovada na década de 1980, identifica-se, nas demais cláusulas preambulares desse tratado, o discurso dominante da década de 1990 em torno da temática das drogas, que Rosa del Olmo qualifica de “econômico-transnacional”, no qual se cria e se reforça o estereótipo financeiro, associando o tráfico de drogas com a “lavagem de dinheiro”. Sob essa percepção do comerciante de drogas ilícitas, torna-se prioridade desarticular supostas redes de traficantes e confiscar seus bens.⁴¹

37 UNITED NATIONS. *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988*. New York: United Nations, 1998. p. 48-49.

38 “Reservados os princípios constitucionais e os conceitos fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Parte adotar as medidas necessárias para caracterizar como delito penal, de acordo com seu direito interno, quando configurar a posse, a aquisição ou o cultivo intencionais de entorpecentes ou de substâncias psicotrópicas para consumo pessoal, contra o disposto na Convenção de 1961, na Convenção de 1961 em sua forma emendada, ou na Convenção de 1971”.

39 RODRIGUES, Thiago. Tráfico, guerra proibição. In: LABATE, Beatriz Cauby, et al. *Drogas e cultura: novas perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 99.

40 BRASIL. *Decreto N. 154, de 26 de junho de 1991*. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/entorpecentes.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.

41 DEL OLMO, Rosa. Las drogas y sus discursos. PIERANGE-

A Convenção de 1988 determina também a erradicação da cultura de qualquer planta da qual possam ser extraídos entorpecentes. Além disso, é estabelecido um sistema de monitoramento e de controle sobre as substâncias químicas utilizadas na produção de drogas, e não apenas a repressão do tráfico de drogas.⁴²

Também são estabelecidas pela Convenção de 1988 medidas contra a lavagem de dinheiro, decorrente do discurso “econômico-transnacional” sobre as drogas, do qual tratamos acima.⁴³ Isso porque os redatores desse tratado consideram que o tráfico de drogas viola não somente os tratados internacionais e as leis de controle das drogas, mas também envolvem outras atividades tidas como “antissociais”, como sonegação fiscal e evasão de divisas, conforme transparece nos Comentários Oficiais à Convenção das Nações Unidas sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas.⁴⁴

Ao tratarem de estabelecer mandatos criminalizantes em relação ao tráfico de drogas, a Convenção Única de Entorpecentes e a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas estabelecem que medidas penais em relação a esse crime devem obedecer aos princípios constitucionais dos ordenamentos jurídicos internos de cada país. A Convenção de 1988, por sua vez, não adota essa mesma fórmula ao tratar desse crime.⁴⁵ Segundo os Comentários Oficiais à Convenção das Nações Unidas sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, tal opção foi considerada inapropriada na ocasião das negociações sobre esse tratado, pois os

autores da Convenção estavam ansiosos por torná-la totalmente obrigatória, sem permitir margens para interpretações diferentes por cada Estado-parte.⁴⁶ Isso pode levar à aplicação de medidas penais que firam os direitos fundamentais positivados constitucionalmente.

É importante mencionar que a década de 1980, conforme assinala Rosa del Olmo, é caracterizada pelo discurso da “guerra contra as drogas” do governo Ronald Reagan, nos Estados Unidos, no qual se enxergava como droga prioritária a ser combatida a cocaína, sendo o principal campo de batalha a região Andina, estendendo-se, posteriormente, a toda a América Latina. A ideia era manter as drogas afastadas dos Estados Unidos.⁴⁷

Identifica-se, nesse período, o problema das drogas como um problema de “ameaça à segurança nacional”, ampliado posteriormente para uma visão das drogas como “ameaça à segurança regional”, a partir da qual as drogas estariam minando as bases morais da América Latina. Ocorre uma militarização do controle de drogas, com programas de treinamento de forças policiais e militares do continente americano dirigidos ao combate às drogas.⁴⁸

Junto com as Convenções de 1961 e de 1971, a Convenção de 1988 cria uma obrigação para o sistema Nações Unidas de, dentro de seu aparato burocrático, controlar o fenômeno do abuso de drogas.⁴⁹

9. UMA ANÁLISE DO REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE PENAL DAS DROGAS SOB A ÓTICA DA TEORIA CRÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Como pôde ser percebido ao longo deste artigo, o regime internacional de controle penal das drogas se desenvolveu em grande medida devido à hegemonia

LI, José Enrique (Coord.). *Direito criminal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. v. 5. p. 135.

42 RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade*. 2006. f.?. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006. p. 41-43; BRASIL, Op. cit., 1991.

43 RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade*. 2006. f.?. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006. p. 41-43; BRASIL. *Decreto N. 154, de 26 de junho de 1991*. Promulga a Convenção Contra o Tráfico I<<http://www2.mre.gov.br/dai/entorpecentes.htm>>>. Acesso em: 20 set. 2009. DEL OLMO, Rosa. *Las drogas y sus discursos*. PIERANGELI, José Enrique (Coord.). *Direito criminal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. v. 5. p. 133-135.

44 UNITED NATIONS. *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*. New York: United Nations, 1998. p. 50.

45 BRASIL. *Decreto N. 154, de 26 de junho de 1991*. Promulga a Convenção Contra o Tráfico I<<http://www2.mre.gov.br/dai/entorpecentes.htm>>>. Acesso em: 20 set. 2009.

46 UNITED NATIONS. *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*. New York: United Nations, 1998. p. 50.

47 DEL OLMO, Rosa. *Las drogas y sus discursos*. In: PIERANGELI, José Enrique (Coord.). *Direito criminal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. v. 5. p. 130-131.

48 DEL OLMO, Rosa. *Las drogas y sus discursos*. In: PIERANGELI, José Enrique (Coord.). *Direito criminal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. v. 5. p. 131-132.

49 RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade*. 2006. f.?. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006. p. 44.

norte-americana. Devido a esse aspecto, cabe aqui trabalhar com Robert Cox. Esse autor, um dos maiores expoentes da teoria crítica das Relações Internacionais, aplica ao sistema internacional o conceito de hegemonia gramsciano (hegemonia como consenso –obtido pela sociedade civil- e coerção- utilizada de forma latente).

Segundo Cox, historicamente, para se tornar hegemônico, um Estado teria que fundar e proteger uma ordem mundial universal em termos de concepção, na qual um Estado não explore o outro diretamente, mas na qual a maioria deles possa considerá-la compatível com seus interesses. Ainda segundo o autor, hegemonias no plano mundial foram fundadas por Estados poderosos, que passaram por uma revolução social e econômica completa (caso dos Estados Unidos), que modifica não só as estruturas desse Estado, como também libera estratégias que se expandem além de suas fronteiras. Assim, uma hegemonia mundial é, inicialmente, uma expansão para o exterior de uma hegemonia mundial estabelecida por uma classe dominante. Essa hegemonia é, então, imposta aos países periféricos como revolução passiva (conceito que o autor retira de Gramsci, referente a revoluções sem sublevação das classes populares). Esses países não passaram por nenhuma revolução social completa, nem desenvolveram suas economias da mesma forma, mas procuram incorporar elementos do poder hegemônico sem que as antigas estruturas de poder sejam afetadas. Embora os países periféricos adotem alguns aspectos econômicos e culturais do núcleo de poder hegemônico, têm menos condições de adotar seus modelos políticos. Dessa forma, no modelo hegemônico mundial, a hegemonia é mais coerente no centro, e mais contraditória na periferia.⁵⁰

Cox também sublinha o papel das organizações internacionais no sistema internacional. Para o autor, as organizações internacionais são mecanismos de hegemonia mundial, pois elas:

- 1) corporificam as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; 2) é, ela própria, produto da ordem mundial hegemônica; 3) legitima ideologicamente as normas da ordem mundial; 4) coopta as elites dos países periféricos; 5) absorve idéias contra-hegemônicas.⁵¹

50 COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. GILL, Stephen (Org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. p. 117-118.

51 COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. GILL, Stephen (Org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. p. 119.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que as organizações internacionais cumprem no plano internacional o papel que a sociedade civil cumpre no plano interno, ou seja, o de garantir o consenso social no sistema.

Em nossa opinião, o arcabouço teórico geral que Robert Cox criou para compreender o sistema internacional é precisamente o que ocorre no regime internacional de controle penal do tráfico de drogas. Um exemplo disso é que a Organização das Nações Unidas, na qual se desenvolveram os mais significativos tratados internacionais sobre essa temática, corporificou normas que facilitaram a expansão da hegemonia norte-americana, fazendo com que o modelo punitivo e repressivo de controle das drogas fosse aplicado mundo afora. Além disso, a Organização das Nações Unidas legitimou ideologicamente esse regime, apresentando-o como protetor dos direitos humanos e das políticas de saúde pública, quando, de fato, não foi isso que aconteceu (essa legitimação ideológica fica bastante patente no mote “*A drug free world: we can do it*”). Isso acontece devido às estruturas de funcionamento das organizações internacionais. Justamente por serem fruto de uma ordem hegemônica, essas estruturas das organizações internacionais cristalizam essa hegemonia. Isso ocorre independentemente de a participação formal pesar em favor das potências dominantes ou basear-se em um voto por Estado (caso da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas e das conferências para confecção e aprovação de tratados internacionais), pois, mesmo nesse último caso, há estruturas informais de funcionamento das organizações internacionais nas quais o Estado dominante encarrega-se de garantir a aquiescência de outros Estados.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado anteriormente, o discurso das drogas, cuja moldagem inicial se deu no Direito Internacional, para depois ser refletido nas legislações dos países, foi resultado da hegemonia norte-americana. Quanto mais essa hegemonia se fortalecia, mais duro esse regime se tornava. Exemplo disso é que o esse discurso surge quando a hegemonia britânica começa a enfraquecer e vai se fortalecendo à medida que os Estados Unidos foram se fortalecendo. O mais duro dos tratados internacionais de controle das drogas, a Convenção de 1988, foi aprovada quando os Estados Unidos começavam a dar sinais de que se tornariam o grande *hegemon*.

O regime de controle penal das drogas foi imposto aos demais países na forma de revolução passiva, em decorrência da hegemonia estadunidense. As Nações Unidas foram utilizadas para legitimar essa ordem mundial hegemônica, de forma que o consenso, essencial para estabelecer o poder hegemônico, fosse obtido. O Direito Internacional foi utilizado para se obter um suposto consenso, através de tratados internacionais, sobre a temática das drogas. Nesse sentido, a teoria crítica das Relações Internacionais, retirando seus conceitos de Antonio Gramsci, dá-nos uma valiosa contribuição para compreender como esse regime, e o discurso das drogas no Direito Internacional, foram construídos.

Além disso, o discurso das Nações Unidas sobre drogas, frequentemente associando a criminalização do uso e do comércio delas à saúde pública e aos direitos humanos, deve ser visto com cuidado, dado que muitos dos dispositivos dos tratados de controle penal das drogas foram utilizados como forma de legitimar o poderio norte-americano na arena internacional.

REFERÊNCIAS

- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*: introdução à sociologia criminal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BASSIOUNI, M. Cherif ; THONY, Jean François. *The international drug control system. International criminal law*: crimes. New York: Transnational Publishers, 1999.
- BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- BATISTA, Nilo. *Política criminal com derramamento de sangue*: discursos sediciosos: crime, direito e sociedade, n. 5/6. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1998.
- BEWLEY-TAYLOR, David; JELSMA, Martin. *Fifty years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A reinterpretation*. Series on Legislative Reform of Drug Policies n. 12, Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr12.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011.
- BOITEUX, Luciana. Política internacional e redução de danos: o fim do “Consenso de Viena”? *Versus*: Revista de Ciências Sociais Aplicadas do CCJE/UFRJ, Rio de Janeiro, Ano 2, n. 6, p. 104-108, jun. 2011.
- BRASIL. *Decreto n. 113 – de 13 de outubro de 1934*. Promulga a Convenção para limitar a fabricação e regulamentar a distribuição dos estupefacientes e o respectivo Protocolo de assinatura, firmados em Genebra, a 13 de julho de 1931. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=14285>>. Acesso em: 11 jun. 2011.
- BRASIL. *Decreto N. 2.994 – de 17 de agosto de 1938*. Promulga a Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas, Protocolo de Assinatura e Ato final, firmado entre o Brasil e diversos países, em Genebra, a 26 de junho de 1936, por ocasião da Conferência para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/drogas.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.
- BRASIL. *Decreto N. 54.216, de 27 de agosto de 1964*. Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/entorpe.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.
- BRASIL. *Decreto N. 79.388, de 14 de março de 1977*. Promulga a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/psicotro%C3%B3picas.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.
- BRASIL. *Decreto N. 154, de 26 de junho de 1991*. Promulga a convenção contra o tráfico Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/entorpecentes.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.
- CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil*: estudo criminológico e dogmático. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.
- COX, Robert W. Gramsci. Hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. GILL, Stephen (Org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. p. 101-123.
- DEL OLMO, Rosa. Las drogas y sus discursos. In: PIÉRANGELI, José Enrique (Coord.). *Direito criminal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. v. 5. p. 115-146.
- DEL OLMO, Rosa. A legislação no contexto das intervenções globais sobre drogas. *Discursos sediciosos*: crime, direito e sociedade, Rio de Janeiro, v. 7, n. 12, p. 65-80, jul./dez. 2002.
- DUDOUET, François-Xavier. La formation du contrôle international des drogues. *Déviance et Société*, Liège, v. 23, n. 4, p. 395-419, déc. 1999.

- JELSMA, Martin. *Bolivia's denunciation of the 1961 Convention on Narcotic Drugs*. Transnational Institute, 30 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.dru-lawreform.info/en/issues/unscheduling-the-cocaine-item/2596-bolivia-denunciation-of-the-1961-single-convention-on-narcotic-drugs->>. Acesso em: 2 jul. 2011.
- JELSMA, Martin. Lifting the ban on coca chewing. Bolivia's proposal to amend the 1961 Single Convention. *Series on legislative reform of drug policies* n. 11, Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr11.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2011.
- JELSMA, Martin. The development of international drug control. Lessons learned and strategic challenges for the future. *Series on legislative reform of drug policies*, n. 10, Feb. 2010. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2011.
- LEVINE, Harry G. Global drug prohibition: its uses and crisis. *International Journal of Drug Policy*, v. 14, p. 145-153, 2003.
- LEVINE, Harry G. Worldwide drug prohibition: the varieties and uses of drug prohibition. *The Independent Review*, v. 7, n. 2, p. 165-180, Fall, 2002.
- McALLISTER, William. *Drug diplomacy in the XXth century*. Nova Iorque: Routledge, 2000.
- RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade*. 2006. f.?. Tese (Doutorado em Direito)-Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006.
- RODRIGUES, Thiago. A infundável guerra americana: Brasil, o narcotráfico e o continente. *São Paulo em perspectiva*, v. 12 n. 6, p. 102-111, 2002,. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v12n6/12116.pdf>>>. Acesso em: 15 maio 2011.
- RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. São Paulo: Desatino, 2003.
- RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004.
- RODRIGUES, Thiago. Tráfico, guerra proibição. In: LABATE, Beatriz Cauby, et al. *Drogas e cultura: novas perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 91-104.
- UNITED NATIONS. *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*. New York: United Nations, 1973.
- UNITED NATIONS. *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*. New York: United Nations, 1998.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Drug control, crime prevention and criminal justice: an human rights perspective*. Note by the Executive Director. 2010. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72010_CRP6eV1051605.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2011.
- ZACCONE, Orlando. *Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas?* Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.