CENÁRIOS DO PROBLEMA DAS DROGAS NAS AMÉRICAS

2013 – 2025

de autoria da Equipe de Cenários nomeada pela Organização dos Estados Americanos – OEA, no âmbito do mandato conferido à OEA pelos Chefes de Governo e de Estado dos Países membros, reunidos por ocasião da Cúpula das Américas de 2012 em Cartagena das Índias, Colômbia.

Organização dos Estados Americanos

OAS Cataloging-in-Publication Data

Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025 / por el Equipo de Escenarios convocado por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias - 2012.

p. ; cm. (OEA documentos oficiales)
ISBN 978-0-8270-5989-4

Drug abuse--America. 2. Drug control--America. 3. Drug traffic--America. 4. Drug addiction--America.
I. Organization of American States. Scenario Team. II. Organization of American States. Secretariat for Multidimensional Security.

OEA/Ser.D/XXV.3

CENÁRIOS DO PROBLEMA DAS DROGAS NAS AMÉRICAS

2013 – 2025

de autoria da Equipe de Cenários nomeada pela Organização dos Estados Americanos – OEA, no âmbito do mandato conferido à OEA pelos Chefes de Governo e de Estado dos Países membros, reunidos por ocasião da Cúpula das Américas de 2012 em Cartagena das Índias, Colômbia.

Organização dos
Estados Americanos

Secretário-Geral
José Miguel Insulza

Todos os direitos reservados

Nós, líderes da Região, realizamos uma discussão de valor inestimável sobe o problema global das drogas. Concordamos com a necessidade de analisar os resultados da atual política de drogas nas Américas e de explorar novos enfoques para fortalecer a luta e nos tornarmos mais eficazes. Conferimos à OEA um mandato neste sentido.

– Presidente da Sexta Cúpula das Américas, Juan Manuel Santos Calderón, Presidente da República da Colômbia, Cartagena das Índias, 15 de abril de 2012.

Sumário

Declaração do Secretário-Geral da OEA
9 José Miguel Insulza

11 O que significam os cenários

13 Termos comuns

19 O problema das drogas nas Américas: introdução aos cenários

21 Comparação dos cenários

Os cenários
25 *Em conjunto*
41 *Caminhos*
57 *Resiliência*
69 *Ruptura*

77 Colaboradores

Declaração à Equipe de Cenários, em vídeo Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza

20 de janeiro de 2013, Cidade do Panamá

Esta reunião teve origem, em 2012, na última Cúpula das Américas, na qual os Líderes e Chefes de Estado chegaram a um consenso a respeito de conceitos básicos sobre a questão das drogas nas Américas: em primeiro lugar, o problema das drogas é um dos desafios mais importantes enfrentados pelo Hemisfério. Seja por seu impacto sobre a saúde pública, pelo custo gerado aos Estados, ou pelo aumento de violência acarretada. Segundo, a abordagem atual do problema das drogas, embora com alguns resultados importantes, não tem tido êxito e não está funcionando suficientemente bem. E, terceiro: precisamos encontrar e mesclar alternativas novas e melhores, que sejam capazes de enriquecer nosso enfoque atual nos diferentes aspectos, sem deixar de lado nossas atividades atuais.

Por essa razão, os Chefes de Estado e de Governo, reunidos em Cartagena das Índias, nos conferiram mandato para que possamos produzir dois documentos: um relatório analítico para examinar as tendências atuais, melhores práticas e desafios às políticas; e um conjunto de cenários sobre o que poderia ocorrer no futuro, além dos resultados que se poderia esperar de cada cenário.

O propósito do Relatório Analítico e dos Cenários é o de ajudar os líderes do Hemisfério a encontrar uma melhor forma de enfrentar os desafios atuais. Não é nossa obrigação, nem nosso trabalho, nos ater à uma única opção de política, nem selecionar um cenário único. Isso compete aos Chefes de Estado e de Governo.

Para a tarefa de criar cenários, procuramos as pessoas mais qualificadas. Naturalmente, não poderíamos incluir todas. Porém, ao nosso ver, com as dezenas de pessoas aqui reunidas, constituímos um grupo de indivíduos representativos e bem informados, comprometido a participar cem por cento deste trabalho.

Portanto, o que precisamos dos senhores, a Equipe de Cenários, é a construção de um conjunto de cenários do que é possível, com a elaboração de um relatório confiável, claro e honesto, com cenários relevantes e plausíveis - sem deixarem de ser desafiadores -, e que sirvam de subsídio para as decisões que poderiam ser tomadas por nossos Chefes de Estado e de Governo. Os Cenários e Relatórios Analíticos devem abrir caminho para um novo diálogo sobre o modo de atuação no Hemisfério.

O que significam os cenários

Cenários são relatos sobre o que poderia acontecer no futuro; e, não, o que acontecerá (previsões), o que deveria acontecer (recomendações de políticas), mas o que *poderia* acontecer nos próximos anos no hemisfério em termos de enfrentamento às drogas, embasado em tendências atuais das dinâmicas políticas, econômicas, sociais, culturais e internacionais..

Para a construção desses "Cenários do Problema das Drogas nas Américas, 2013 – 2025", uma equipe de indivíduos de destaque - nos setores de segurança, negócios, saúde, educação, culturas indígenas, organizações internacionais, sistema jurídico, sociedade civil e formuladores de políticas públicas, de todas as Américas – reuniu-se por duas ocasiões para formulação de um diálogo intenso. A equipe criou quatro cenários embasados em experiências diversificadas, entendimentos, em um Relatório Analítico preparado por uma equipe de peritos de destaque, e no conjunto de entrevistas com 75 líderes de todo o Hemisfério, incluindo Chefes de Estado e de Governo atuais e anteriores.

Os relatos tão diversificados sobre a possível evolução da situação hemisférica atual propiciaram subsídios relevantes, desafiadores, confiáveis e claros, a fim de serem úteis nas conversações estratégicas dos líderes sobre as melhores formas de abordar os problemas das drogas nas Américas.

O propósito dos relatos foi o de fornecer estrutura e linguagem comuns no sentido de apoiar o diálogo, o debate e a tomada de decisões por parte dos Chefes de Governo, de Estado e de outros atores nos níveis nacional e internacional. Além disse, os relatos destinam-se a apoiar a busca aberta e construtiva para obter respostas às questões centrais da política e estratégia de drogas: Quais são as oportunidades e os desafios que estamos e que poderíamos estar enfrentando? Quais são as nossas opções? O quê devemos fazer para responder melhor ao problema das drogas nas Américas?

Os cenários desempenham uma função muito especial no planejamento estratégico. Por serem resultado de um ou mais relatos, oferecem a vantagem de apoiar os debates sem comprometimento com uma determinada posição de política. Os cenários nos permitem lidar com o fato de que embora não possamos prever ou controlar o futuro, podemos trabalhá-lo e influenciá-lo.

Mais especificamente, os cenários são usados para apoiar a formulação de políticas públicas e estratégias, por meio de diálogos neles embasados. O objetivo desses diálogos não é refazer a construção dos cenários. Pelo contrário, é usá-los para descobrir o quê se pode e deve ser feito. Os diálogos mais frutíferos incluem um grupo re-

"Os cenários apresentam dois mundos: o mundo dos fatos e o mundo das percepções. O propósito é coletar e transformar a informação de significado estratégico potencial para percepções novas, as quais levarão, então, a percepções estratégicas que anteriormente estavam fora do alcance da mente."

– Pierre Wack, cofundador da Equipe de Cenário na Royal Dutch Shell

presentativo de atores interessados e influentes de todo o sistema em questão (esse sistema pode ser um governo, uma cidade, um setor, uma comunidade, um país ou uma região, por exemplo).

A diversidade é importante – não apenas com amigos e colegas, mas também com estranhos e adversários.

Há quatro passos-chave para o diálogo embasado em cenários: primeiro, os cenários são apresentados por meio de texto, apresentação de slides, relatos ou vídeo. Segundo: para cada cenário, o grupo aborda a seguinte questão: "Se este cenário ocorrer, qual o seu significado para nós?" e analisa as oportunidades e os desafios representados pelo cenário. Terceiro: o grupo trata da questão: "Se este cenário ocorrer, o quê podemos fazer? Quais são nossas opções?" Finalmente, o quarto: o grupo volta ao presente e considera a questão: "Dados esses futuros possíveis, qual é nosso passo seguinte?"

Termos comuns

Termos de política

• ***Descriminalização***
Eliminar as penalidades criminais do consumo e da posse não autorizados (tipicamente de pequenas quantidades suficientes apenas para o uso pessoal) de uma substância controlada. Em um sistema descriminalizado, o ato não resulta em sanções penais, como prisão, mas em certas sanções administrativas, como multas, serviço comunitário, intimação ou advertência. Em alguns lugares, o uso e a posse para fins pessoais deixam totalmente de ser ofensa ou infração punitiva, de modo que não se aplica nenhuma punição, seja criminal ou administrativa.

• ***Legalização de fato***
Na medida possível, não aplicar leis que criminalizem a produção, a distribuição ou o consumo de uma substância. O conceito representado por este termo seria mais correto se falassemos "descriminalização de fato", o quê ocorre quando o sistema judiciário não funciona ou não toma uma medida sem ter perdido formalmente o poder de fazê-lo. É geralmente o resultado da evolução de um costume em uma sociedade quando uma prática começa a ser socialmente aceita embora ainda seja formalmente proibida, ou de um sistema judiciário penal sobrecarregado e, portanto, incapacitado para intervir em delitos menores e focando a atenção em um comportamento criminal mais grave. Em jurisdições com poderes judiciais discricionários, baseados no princípio da expediência (aplicando um teste do interesse público quando se trata de decidir sobre prioridades em matéria de mover uma ação penal), a prática do indeferimento de certos delitos pode ser formalizada em diretivas à polícia, promotoria pública ou judiciário.

• ***Legalização***
É o processo de eliminação de proibições legais sobre a produção, a distribuição e o uso de uma substância controlada para fins não medicinais ou científicos, geralmente, substituindo-as por regulação de mercado. O termo tem sido frequentemente associado à 'liberalização' ou regimes nos quais a proibição de certas drogas é eliminada sem impor, necessariamente, controles estatais rígidos. Pode se referir, também, a regimes de regulação para controlar a produção e a distribuição de substâncias comercializadas. Nesse sentido, o termo 'legalização' e utilizado para maior clareza em expressões como 'legalização e regulamentação' ou 'legalização do mercado livre'.

• ***Regulação***
Refere-se a uma gama de estruturas regulatórias para tornar drogas controladas legalmente disponíveis para outros fins, que não os medicinais e científicos. A regulação, sob controle estatal, leva

em conta os possíveis riscos à saúde causado pelas substâncias submetidas ao controle. Os instrumentos de controle administrativo podem incluir: aviamento de receitas e produtos farmacêuticos, licenciamento condicionado para produção e distribuição de substâncias, política tributária para preços, restrições de idade, padrões de qualidade, entre outros.

A natureza e a intensidade da regulação pode variar significativamente. Há regulação leve (por exemplo, bebidas à base de cafeína), moderada (estruturas normativas para o álcool e tabaco) e a restritiva (receita de opiacios).

Outros termos

- ***Dependência do uso de drogas***

A dependência de drogas é considerada doença pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Caracteriza-se pelo uso habitual e compulsivo de drogas lícitas ou ilícitas, apesar de os efeitos negativos sociais e para a saúde.

- ***Pessoas que cometem crimes relacionado às drogas***

Pessoa que infringe leis sobre drogas – por exemplo, produção ilícita e tráfico

- ***Tribunal de Tratamento de Drogas***

Calendário ou pauta de um tribunal designado especialmente para conseguir a redução da reincidência e do uso problemático de drogas, aumentando a probabilidade da reabilitação bem-sucedida por meio de tratamento contínuo e intenso, sob supervisão judicial, incluindo teste de drogas periódico e obrigatório, supervisão comunitária, sanções apropriadas e, quando disponível, serviços de reabilitação não relacionados com o tratamento de drogas.

- ***Pessoas que cometem crimes sob efeito de drogas***

Pessoa dependente de drogas que comete crime sob o efeito de drogas ou vinculado a essa dependência (por exemplo, condução sob o efeito do álcool, assalto, roubo).

- ***Redução de danos***

'Redução de danos' refere-se às políticas, programas e práticas destinadas a mitigar as consequências negativas sociais, econômicas e para a saúde do uso de drogas, sem reduzir necessariamente o uso das drogas. A redução de danos baseia-se no princípio de que os dependentes de drogas – e não a sociedade – são os principais agentes da mudança para reduzir os danos causados pelo uso de drogas. No início, o conceito foi desenvolvido para abordar os danos diretos relacionados com o uso problemático de drogas, especialmente para prevenir a overdose e a infecção por HIV (bem como outras doenças transmitidas pelo sangue) entre usuários de drogas injetáveis, não só pelo intercâmbio de agulhas hipodérmicas e tratamento substitutivo, mas também pela prescrição de heroína e disponibilização de salas para o consumo supervisionado de dro-

gas. Mais recentemente, a expressão "redução de drogas" é também usada para se referir a mudanças nas prioridades de políticas destinadas a reduzir os danos relacionados ao mercado ilícito e da execução da lei sobre drogas, tais como violência relacionada às drogas, corrupção, dano ambiental, sem reduzir, necessariamente, a extensão do mercado.

• Drogas ilícitas

Este é um termo mais popular do que jurídico e não é usado nas convenções da Organização das Nações Unidas - ONU. Na prática, a distinção entre drogas lícitas e ilícitas não é tão fácil, uma vez que há muitas áreas nebulosas de permeio. De modo geral, as próprias substâncias não são per se ilícitas, mas podem ser produzidas ilicitamente ou distribuídas no mercado ilegal. Uma expressão mais precisa é substâncias controladas, que admite usos e mercados tanto lícitos como ilícitos. Drogas controladas são as essencialmente limitadas aos fins médicos ou científicos. Portanto, substâncias reguladas e regulmentadas – como álcool e tabaco – não seriam substâncias controladas.

• Interdição Interceptação

A interceptação de drogas contrabandeadas por ar, terra ou mar por parte das forças de segurança e a execução da lei, tipicamente, em águas ou zonas internacionais.

• Estrutura internacional do controle de drogas

Conjunto de convenções e órgãos da ONU que regem o controle de substâncias psicoativas em âmbito mundial. As convenções, assinadas por todos os Estados membros da OEA, incluem a Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes (1961, emendada pelo Protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971); e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas (1988). Os órgãos incluem a Comissão sobre Entorpecentes, órgão das Nações Unidas encarregado de políticas sobre drogas; Conselho Internacional para o Controle de Narcóticos (INCB) que monitora a implementação das convenções e o regime de controle de precursores estabelecido no âmbito da Convenção de 1988; Organização Mundial da Saúde (OMS), com o mandato conferido pelos tratados para fazer recomendações sobre a programação de substâncias; e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) como órgão executor de programas da ONU.

• Novas substâncias psicoativas / drogas sintéticas

Substâncias que têm alteradas suas estruturas químicas de maneira a evitar o controle pelas leis existentes. Substâncias de abuso, seja sob a forma pura ou preparada, não controladas pela Convenção sobre Entorpecentes de 1961 ou a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, mas que poderiam representar uma ameaça à saúde pública (UNODC).

- ***Prevenção***

Aplica-se a programas realizados para desencorajar ou retardar o início do uso de drogas; ou, se já iniciado, evitar a progressão para enfermidades ou dependência. O termo "prevenção"' é também frequentemente usado em áreas de política públicas correlatas – por exemplo, prevenção de crimes; esforços para prevenir danos relacionados com as drogas, tais como prevenção do HIV, prevenção entre usuários de drogas injetáveis ou "desenvolvimento alternativo preventivo" (desenvolvimento rural em áreas que apresentam risco de começar um cultivo ilícito).

- ***Uso problemático de drogas***

Uso de drogas em idade tenra ou uso que começa a ter impactos negativos sobre a saúde do indivíduo, a família, aos amigos ou à sociedade.

- ***Proibição***

Proibição, por lei, para o cultivo, a produção, a distribuição e a posse não autorizados de drogas para fins que não medicinais ou científicos.

O PROBLEMA DAS DROGAS NAS AMÉRICAS: INTRODUÇÃO AOS CENÁRIOS

O problema das drogas nas Américas: Introdução aos cenários

Entre os cenários plausíveis no futuro sobre problema das drogas nas Américas, a Equipe de Cenários destacou três deles como os mais úteis para serem explorados. Um quarto cenário, considerado perturbador em termos de cautela, foi acrescentado à plataforma para discussão.

Em todos os cenários começamos com o entendimento de que, embora o futuro seja incerto, podemos ter a certeza de que em 2025 ainda haverá uma demanda considerável por drogas, incluindo álcool, produtos farmacêuticos e drogas produzidas ilicitamente; de que uma pequena porcentagem dos usuários de drogas se tornarão dependentes e alguns morrerão, enquanto outros desenvolverão graves condições médicas ou infecções, tais como HIV e hepatite C; de que haverá atividades ilícitas sempre que houver dinheiro a ser ganho de tais atividades; e de que haverá grupos criminosos organizados operando na região e lucrando devido a uma série de atividades ilícitas.

Mas também há muitas incertezas. A violência na maioria os países aumentará ou diminuirá? O consumo problemático de drogas aumentará e exercerá uma maior pressão sobre a infraestrutura de saúde pública de alguns países? Ou estaremos em condições de implementar, sustentar e divulgar de maneira edicaz a prevenção embasada em evidências, redução de danos e programas de tratamento que, combinados com tendências sociais em evolução e sociedades mais inclusivas, reduzam significativamente o consumo problemático de drogas e suas consequências na maioria dos países? A lavagem de dinheiro permanecerá em grande parte oculta e impune na maoria dos países do Hemisfério? A opinião pública apoiará uma mudança na política de drogas? Em caso afirmativo, que aparência revestirá a mudança nas diferentes regiões? Quais seriam as vantagens programáticas e orçamentárias entre medidas de controle de suprimento, estruturas normativas e intervenções para a redução da demanda de drogas de país a país? E o controle do suprimento, seria aplicado de modo mais abrangente no âmbito das políticas atuais ou vamos mudar as políticas e estratégias? Como funcionarão as estruturas normativas das drogas atualmente ilícitas que estão sendo implementadas ou discutidas em certos países e como se tornarão parte do sistema global de controle das drogas? As novas drogas sintéticas ou a nova tecnologia substituirão as drogas provenientes de plantas ou talvez introduzam desafios imprevistos – ou talvez benefícios inesperados, tais como expansão das opções de tratamento da dependência de drogas?

Como as vítimas de uma doença causada pelo uso de drogas receberão os cuidados dos quais necessitam?

Entre as muitas abordagens possíveis a esses desafios, quais seriam as respostas mais predominantes? A maioria dos países utilizará os anos de esforços e progresso substancial em diversas

áreas importantes e procurará trabalhar em conjunto para fortalecer a capacidade institucional, combater a corrupção de modo mais eficaz e direcionar as prioridades da execução da lei para a melhoria da segurança dos cidadãos? Ou em outro futuro possível – embora não mutuamente exclusivo – alguns países chegarão à conclusão de que nossas políticas atuais precisam ser modificadas e começarão a experimentar regimes diferentes que permitam a regulação de drogas atualmente ilícitas, ao passo que outros focarão o fortalecimento de programas de prevenção – explorando caminhos diferentes? Como terceira abordagem, muitos países do Hemisfério utilizarão seu capital social melhorado para construir enfoques de base comunitária, cuja ênfase inerente passa do tratamento do uso de drogas e violência correlata como questão primordialmente legal ou de segurança para atender ao problema de drogas mediante o fortalecimento da resiliência da comunidade? Ou, como possibilidade menos provável – embora seja importante compreendê-la e explorá-la – poderia haver um distúrbio no Hemisfério, no qual os países que sofrem altos níveis de violência relacionados com esforços para reprimir a produção, tráfico e trânsito de drogas ilícitas decidam atuar por si próprios para enfrentar o desafio das drogas – procurando equilibrar a urgência de reduzir a violência com os riscos para a integridade das próprias instituições e para uma melhor cooperação internacional?

Drogas controladas são as essencialmente limitadas a fins médicos ou científicos.[1]

1 Salvo indicação em contrário, todas as citações dos cenários seguintes provêm da Equipe de Cenários ou de entrevistas com 75 líderes de todo o Hemisfério, inclusive Chefes de Governo e de Estado atuais e anteriores, realizadas a base de não atribuição.

COMPARAÇÃO DOS CENÁRIOS

Comparação dos cenários

	Em Conjunto	Caminhos	Resiliência	Distúrbio
Como é compreendido o "problema das drogas"	O problema das drogas é parte de um problema de segurança mais amplo: instituições estatais debilitadas incapazes de controlar a criminalidade, a violência e a corrupção que gera.	O problema é seguinte: o regime atual de controle de drogas por meio de sanções penais (especialmente prisões e encarceramento de usuários e traficantes) está causando dano demasiado.	O problema das drogas é uma manifestação e um ampliador de disfunções sociais e econômicas subjacentes que levam à violência e à dependência.	O problema é que os países nos quais as drogas (especialmente a cocaína) são fabricadas e os países de trânsito sofrem custos intoleráveis e injustos.
Tentativa de resposta	Fortalecimento da capacidade de instituições judiciais e de segurança pública, a fim de garantir a segurança por meio de maior profissionalização, melhor parceria com cidadãos, novos indicadores de sucesso e maior cooperação internacional.	Fazer tentativas e aprender de regimes jurídicos e normativos alternativos, começando com a maconha.	Fortalecimento de comunidades e melhoria da segurança pública, saúde, educação e emprego por meio de programas do tipo "bottom – top" criados por governos, empresas e organizações não governamentais.	Em alguns países, abandonar o combate à produção de drogas (ou chegar a uma acomodação com os produtores) dentro de seus territórios ou em trânsito.
Oportunidades oferecidas por esta resposta	Melhor segurança dos cidadãos; maior credibilidade das instituições públicas apoiadas pela crescente confiança do público; tributação; parceria hemisférica renovada.	Desenvolvimento de melhores políticas sobre drogas por meio de experimentação; realocação de recursos do controle de drogas e para prevenir e tratar o uso problemático; redução de mercados criminais e de lucros, por meio de regulações e regulamentações.	Comunidades mais inclusivas, menos violentas e mais saudáveis que assumam um papel ativo no combate ao crime e ao enfrentamento às drogas	Redução da violência; maior atenção a prioridades nacionais em vez de internacionais; liberação de recursos que atualmente estão sendo gastos em segurança e execução da lei
Desafios à implementação desta resposta	Reconstrução de instituições estatais em face à oposição de interesses arraigados; cooperação internacional fraca, desigual e precária; efeito balão de atividades criminosas que se transferem a lugares com instituições mais fracas.	Gerenciamento de riscos de experimentações, especialmente na transição de mercados criminosos para mercados regulados (incluindo possíveis aumentos do uso problemático; interação com contrabando e novas tensões intergovernamentais resultantes de diferenças de regimes entre jurisdições).	Recursos e capacidades insuficientes de muitas organizações governamentais e não-governamentais para abordar esses problemas; intervalo prolongado antes de esta resposta reduzir o crime relacionado com as drogas.	Redução da aplicação da lei, o que permite a expansão dos mercados de drogas e lucros deles provenientes; possível captura de Estados por parte de organizações criminosas; conflitos causados por violações de tratados internacionais.

EM CONJUNTO

Em Conjunto

No mundo do *Em Conjunto*, os líderes de alto nível das Américas reconhecem o alto preço que a criminalidade violenta tem imposto sobre os países mais vulneráveis do Hemisfério, especialmente os da América Central. Há demasiada violência e um número alto de vítimas inocentes. Surge um forte consenso: não podemos simplesmente continuar com a situação atual.

Usando a apresentação do estudo sobre drogas da OEA como catalítico, os líderes das Américas reconhecem que, a fim de colocar em prática a responsabilidade compartilhada, precisam colaborar entre si para enfrentar em conjunto, de modo mais eficaz, os problemas dos crimes relacionados Às drogas; para proporcionar maior segurança a seus cidadãos mediante o fortalecimento do regime de direito; para proporcionar profissionalização e modernização das instituições democráticas; para priorizar enfoques de execução da lei que dissuadam e desencorajem a violência; para implementar melhores práticas; e criar novos relacionamentos entre cidadãos e instituições públicas, especialmente, nas áreas de execução da lei, justiça penal e segurança dos cidadãos. No *Em Conjunto*, a ênfase passa do controle de drogas para a prevenção do crime, da violência e da corrupção.

"A solução para este problema não pode ser unilateral e não pode provir apenas de uma única região. A cooperação é necessária. Esta não é a discussão de 15 atrás.

Fortalecimento das instituições e da polícia: o Modelo de San Martin

Durante duas décadas e meia (1970-1995) a região de San Martin, no Peru, foi afetada por atividades de tráfico de drogas e violência a ele associada. Hoje, como resultado do trabalho árduo da população e da disposição de mudar, superou essa experiência. Em 1992, os cultivos ilícitos de coca ocupavam 28.600 hectares, representando um valor bruto de 75% da economia agrícola da região. Em 2011 essa área foi reduzida a 468 hectares com um valor bruto de apenas 0,71% – menos de 1% da economia agrícola regional. Este modelo de fortalecimento de instituições e políticas exigiu a interação de sete fatores principais.

Governança

O Estado e os doadores internacionais, percebendo a necessidade de estabelecer a confiança entre a população e as autoridades, melhoraram a capacidade para o diálogo e para chegar a acordos mediante a criação de agendas comuns entre a população e as autoridades regionais e locais, estabelecendo uma administração pública embasada no princípio de serviço aos cidadãos, fortalecendo as capacidades técnicas locais com vistas a uma melhor gestão de recursos e promovendo a capacidade da população de se organizar, expressar opiniões, bem como propor, avaliar e supervisionar a administração pública

Investimento na infraestrutura

O Estado fez um grande investimento em infraestrutura de estradas e energia, que mudou a dinâmica econômica da região. A produção agrícola e pecuária está agora

interligada com os mercados nacionais e internacionais, tornando-os mais competitivos e liderando o caminho para um maior investimento agroindustrial. A população também goza de maior acesso a serviços básicos e a qualidade desses serviços melhorou.

Desenvolvimento agrícola

Nos últimos anos, um crescimento extraordinário da agricultura tem permitido à região uma das mais altas taxas de crescimento anual no Peru. Esse crescimento baseia-se quase exclusivamente nas atividades de pequenos agricultoras e de pequenos empresários. A área de cultivo para colheita aumentou de 98 mil hectares em 1996 para 279 mil hectares em 2010.

Organização social

O processo de transformação de San Martin está estreitamente relacionado à capacidade da população de se organizar a fim de aumentar o desenvolvimento. As organizações de pequenos agricultores, por exemplo, conseguiram: proporcionar assistência técnica e crédito a seus membros; diversificar e industrializar a produção; ter acesso ao financiamento bancário tanto nacional como estrangeiro; reduzir a cadeia de mercados; obter reconhecimento internacional para a qualidade de seus produtos; negociar diretamente com mercados estrangeiros; qualificar o comércio equitativo e mercados orgânicos (certificações); e se posicionar nos mercados mais exigentes.

Cooperação Internacional

A cooperação internacional, com a colaboração contínua focada na aprendizagem coletiva, continua a desempenhar um papel fundamental no processo de mudança em San Martin. A contribuição técnica e financeira apoia a governança, a infraestrutura rodoviária e social básica, a produção agrícola, a associação e o fortalecimento de organizações de produtores, o desenvolvimento comunitário, o acesso a serviços financeiros, a formalização da propriedade de terras rurais e a sustentabilidade ambiental. O apoio da cooperação internacional foi especialmente importante em uma época em que o Peru saía do pior período de crise econômica e violência interna de sua história e o Estado não tinha os recursos para atender às necessidades da população ou promover o desenvolvimento.

Execução da lei

Para impedir o ressurgimento do tráfico de drogas, o Estado peruano implementa um projeto sustentado de erradicação programada de cultivos ilegais de coca em San Martin, incluindo sementeiras e plantações abandonadas, a fim de prevenir sua reabilitação, juntamente com a destruição de laboratórios rústicos dedicados ao processamento das folhas de coca.

Sustentabilidade ambiental

Como resultado da migração e da expansão dos cultivos e do tráfico de coca, a região de San Martin sofreu desmatamento de mais de 33% de suas florestas. Isso afetou a bacia amazônica, principal fonte de água e biodiversidade do planeta e com o mais alto nível de sequestro de carbono do mundo. No intuito de controlar e reparar o dano estão sendo adotadas políticas e ações para: implementar planos para o uso reorganizado do território; promover cultivos permanentes a fim de evitar a agricultura migratória; liberar títulos de propriedade da terra de indivíduos e comunidades nativas; e reduzir o impacto ambiental mediante a recuperação de áreas degradadas e preservação de áreas naturais e parques nacionais.

Os líderes reconhecem que uma cooperação mais direta – tanto internamente entre os órgãos e as instituições nacionais de cada país como internacionalmente em todo o Hemisfério – somente se concretizará solidificando a confiança entre eles e seus cidadãos. Somente assim os governos poderão enfrentar efetivamente a ameaça das organizações criminosas internacionais. Os governos comprometem-se a uma coordenação interna intensificada, de modo que a segurança interna, a execução da lei e as instituições judiciais trabalhem em conjunto dentro das próprias fronteiras melhor do que nunca e também com um maior intercâmbio de informações sensíveis em matéria de execução da lei com seus parceiros internacionais. Países com ideias afins estão determinados a lançar – em conjunto – uma campanha sustentada contra a criminalidade organizada internacional e violência, tráfico de drogas, armas e influência conducente à corrupção, apesar de não haver consenso no tocante a mudar ou atenuar a execução das leis sobre drogas existentes ou criar regimes normativos alternativos para controlar as drogas.

"A variável-chave é a força ou fraqueza das instituições públicas: a capacidade das sociedades para implementar o regime de direito..."

Com exceção de alguns experimentos com maconha, realizados localmente, a mudança do regime de controle da produção, distribuição e posse de drogas não é apoiada pela maioria dos governos ou seus constituintes em todo o Hemisfério. No entanto, os líderes hemisféricos reconhecem o fato de que as interdependências e complexidades dessa questão são tão grandes que não podem implementar, de maneira eficaz, os objetivos da política sobre drogas nem responder às causas fundamentais da violência e insegurança regionais sem primeiro reformar as instituições críticas do setor de segurança.

Os líderes reconhecem que os países devem trabalhar de modo mais eficaz, tanto internamente, como em conjunto, fazendo escolhas difíceis para fortalecer as respectivas instituições de segurança. Após de produzirem durante anos muitos acordos multinacionais, estão convencidos de que a culpa pela crise atual não deve recair primordialmente sobre as leis e políticas sobre drogas – mas, sim, sobre a implementação inadequada ou incompleta dessas leis e políticas por parte das instituições corruptas ou fracas ou que não têm confiança mútua no tocante a serem eficazes contra as ameaças poderosas da criminalidade organizada, violência, do tráfico de drogas, da extorsão e dos crimes financeiros.

Avaliação e certificação do controle de drogas

O Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM) avalia os Estados membros da OEA a cada dois ou três anos. Em 2013, o MAM enfoca o grau em que estão progredindo na implementação das ações recomendadas decorrentes da Estratégia Hemisférica sobre Drogas. O Mecanismo, produto de um mandato da Cúpula das Américas de 1998, promove programas de âmbito regional para ajudar todos os Estados membros no fortalecimento de suas políticas de controle de drogas e no aumento da cooperação multilateral no Hemisfério.

Além disso, o Departamento de Estado dos Estados Unidos da América – EUA opera o próprio processo de revisão e certificação anuais conforme estipulado pela lei do País. O processo de certificação dos EUA foi revisado desde sua criação em 1986, mas continua em vigor com determinações anuais do Presidente quanto à que países, considerados como de grande trânsito ou produtores de drogas, "comprovadamente" não aderem aos acordos internacionais de controle de drogas e aos objetivos de controle de drogas estabelecidos na lei dos EUA. Tais países tornam-se inelegíveis a muitos tipos de ajuda externa dos Estados Unidos, salvo se o Presidente também determinar que a prestação dessa assistência é vital aos interesses dos EUA.

"Conseguimos mostrar que se houver confiança, mecanismos internacionais implementados, boa legislação, recursos humanso para execução da lei que sejam bem treinados e equipados e, o mais importante, compromisso político, então você alcançará enorme sucesso. Quando houver compromisso político no meu país, veremos o resultado"

Em vez de propor novos regimes de controle de drogas, que eles não consideram nem politicamente nem socialmente viáveis, os líderes determinam reformar suas instituições governamentais e cooperar mais efetivamente em várias áreas, aprendendo com a análise e avaliação de melhores práticas em todo hemisfério e beneficiando-se de economias crescentes que desenvolveram uma melhor cobrança de impostos e aumentaram os gastos sociais. Os principais aspectos dessas reformas incluem cooperação e compartilhamento de informações mais efetivos, tanto no âmbito nacional - em termos do desenvolvimento de comissões interdepartamentais efetivas -, como internacionalmente, por meio de centros de inteligência regionais e hemisféricos.

Embora a maioria reconheça que sempre haverá mercados ilegais que enriquecem organizações criminosas e um nível de corrupção institucional em alguns lugares, é necessário haver um novo foco sobre a única meta mais importante: reduzir a violência associada ao tráfico de drogas ilícitas reduzindo o poder das organizações criminosas ao mesmo tempo em que aumenta a força e a efetividade de instituições democráticas e as capacidades do Judiciário, da segurança e da execução da lei. A melhor forma de fazer isso – especialmente quando se trata de tráfico e trânsito de cocaína – é no contexto de uma maior cooperação entre os países.

Um elemento importante para uma melhor implementação de políticas de segurança e controle de drogas é o aumento do compartilhamento de informações sobre segurança em todas as fronteiras nacionais. Em 2013, a cooperação de inteligência está muito limitada a acordos bilaterais de compartilhamento entre os Estados Unidos e determinados parceiros-chave na região. Mas como resultado da proposta de 2012 de uma comissão contra o crime organizado na Organização dos Estados Americanos - OEA e um centro de inteligência regional, até 2017, a região do México, da América

Central e a região Andina, além de outros países da região, estarão trocando regularmente informações de inteligência operacional e dados de casos judiciais após de terem estabelecido unidades cuidadosamente verificadas e procedimentos internos mais confiáveis Com o tempo, essas medidas ajudam a aumentar a confiança entre os órgãos de inteligência de muitos países.

Compartilhar inteligência sobre crimes relacionados a drogas em todo o hemisfério ajuda a tornar as organizações policiais mais eficazes no combate à violência e ao desmantelamento de organizações de tráfico de drogas e gangues de rua. Gradualmente, em alguns países, o apoio local a grupos criminosos organizados e forças armadas irregulares começa a diminuir, não apenas devido a melhorias econômicas nesses países, mas também devido à crescente presença física, adesão aos direitos humanos e transparência do Judiciário, da segurança e de outras instituições governamentais, mesmo em áreas de crescimento e produção remotas, que minam sua influência.

De 2015 a 2020, vários programas serão lançados para treinar forças policiais e de segurança no que diz respeito à proteção dos direitos humanos e da dignidade e segurança dos cidadãos. Alguns desses programas são embasados em modelos bem-sucedidos de forças policiais comunitárias em, por exemplo, High Point na Carolina do Norte, Rio de Janeiro no Brasil e Nicarágua. Em alguns países, programas mais rígidos contra a corrupção da polícia são implementados com um padrão hemisférico de supervisão melhorado. O sucesso de alguns desses programas anticorrupção é viabilizado, em parte, por meio de um maior financiamento para as forças policiais, tanto para cobrir as despesas operacionais como para oferecer salários e condições de serviço.

Dissuasão de base comunitária

O crime organizado gera várias ameaças aos estados e à sociedade. No entanto, tem sido difícil para os estados reprimir esses grupos por meio de abordagens de tolerância zero para drogas e crimes, gerando, em muitos casos, violações aos direitos humanos, corrupção e abusos da polícia. Algumas autoridades voltaram-se para estratégias de dissuasão de base comunitária mais focadas e abordagens de direcionamento seletivo, que buscam minimizar o comportamento de grupos criminosos mais perigosos (especialmente quando envolve violência), enquanto toleram comportamentos menos nocivos. Esse tipo de abordagem também permite que instituições de execução da lei sobrecarregadas superem problemas de falta de recursos.

Boston, Massachusetts

A abordagem de dissuasão de base comunitária baseia-se principalmente no combate de Boston contra as gangues violentas na década de 1990, conhecido como "Operação cessar-fogo". Depois de um incidente especialmente letal em 1992, uma coalizão de grupos religiosos começou a organizar fóruns que reuniram delinquentes envolvidos com gangues, policiais, ministros de igrejas e pessoal da assistência social. Os criminosos de gangues tinham a opção de aceitar educação e treinamento ou serem indiciados pela polícia por suas atividades violentas. Isso foi acompanhado por um

direcionamento bem divulgado dos grupos criminosos mais violentos, levando as gangues de Boston a parar de praticar altos níveis de violência para evitar serem alvos de intervenções da execução da lei. Com o tempo, a violência nas áreas onde as gangues operavam foi dramaticamente reduzida. Uma avaliação do projeto em 2001 concluiu que houve uma redução de 63% no índice mensal de assassinatos entre os jovens.

High Point, Carolina do Norte

Outra ilustração do princípio é fornecida pela cidade High Point na Carolina do Norte. Durante um longo período de tempo, a polícia reuniu informações de jovens traficantes no mercado de drogas local responsável pela maioria dos danos e perturbação associados, contatavam seus pais e outras pessoas que exerciam influência sobre eles e depois abordavam os traficantes com os dados recolhidos. A polícia conscientizou os traficantes de que eles seriam presos se continuassem a praticar suas atividades. A iniciativa resultou em menos prisões após dois anos e uma redução de 25% em crimes violentos contra a propriedade.

A iniciativa contra o Mercado de Drogas de High Point (DMI) depende da geração de recursos comunitários e títulos públicos sólidos como fator-chave para ajudar as pessoas a se desligarem do comportamento criminoso. A assistência oferecida às famílias e à comunidade inclui capacitação profissional, emprego, orientação, creche, tratamento do abuso de drogas, moradia, transporte e assistência familiar.

A DMI expandiu-se para mais de uma dúzia de cidades nos Estados Unidos. "A DMI envolve poucas prisões, poucas práticas tradicionais e resulta em uma completa transformação das áreas visadas. Os resultados são imediatos e podem ser mantidos por anos. As próprias comunidades assumem a responsabilidade pela segurança em suas comunidades."

Santa Tecla, El Salvador

Santa Tecla, em El Salvador, adotou uma abordagem similar para reduzir os altos níveis de violência que estavam sendo associados a mercados de drogas, crime organizado e atividades de gangues. O município assumiu planos de longo prazo que priorizavam desenvolvimento social, educação, desenvolvimento de infraestrutura, capacidade institucional da comunidade e coordenação entre os órgãos governamentais locais. Um modelo de política comunitária sobre prevenção à violência foi implementado, com a participação de atores locais, governamentais e nacionais, assim como cidadãos locais, para fornecer uma resposta socialmente orientada aos crimes violentos ligados a drogas. A abordagem tem sido muito popular entre os cidadãos e alcançou resultados positivos. Desde o início do programa, Santa Tecla tem visto uma redução significativa em suas taxas de homicídios.

Fonte: (Junho 2011), *Tackling Urban Violence in Latin America: Reversing Exclusion through Smart Policing and Social Investment* (Washington, D.C.: Escritório de Washington na América Latina, Junho, 2011); Consórcio internacional de política de combate às drogas, 2011); International Drug Policy Consortium (Março 2012); *IDPC Drug Policy Guide, 2nd Edition* (Londres:International Drug Policy Consortium); and http://www.highpointnc.gov/police/dmi_the_high_point_model.cfm.

Alguns países criam suas versões do sucesso do México e da Colômbia – com o total empenho para melhorar perfis de recrutamento policial – por exemplo, contratar mais universitários graduados e treiná-los para lidar com crimes relacionados à lavagem de dinheiro (contabilidade, finanças e economia), sequestro (gerenciamento de crises e rastreamento de pistas), e precursores químicos da cocaína e drogas sintéticas (químicas do processo de fabricação).

Um novo modelo de instituições de segurança começa a surgir nesses países com base em normas mais compartilhadas e mais serviço profissional. Em algumas instituições públicas, há maior pressão por mais medidas – e mais efetivas – para um gerenciamento público transparente e responsável. Esses esforços são acompanhados de uma ênfase renovada em preservar o estado de direito e promover a confiança do público nas instituições governamentais. A profissionalização de forças policiais assalariadas não só ajuda a reduzir a tentação à corrupção, como também ajuda a aprofundar o compromisso com a missão do serviço público desses órgãos. Corregedorias capacitadas e cada vez mais integradas em cada instituição, garantem que policiais corruptos sejam detectados e removidos antes que possam prejudicar rapidamente os esforços de reforma institucional.

"Os Estados Unidos têm uma grande capacidade de inteligência. Os 'capos' que estão na prisão deram muitas informações sobre estratégias. Com essa inteligência e informações, os EUA poderiam ajudar nossos países a escolher onde atacar."

Monitorar, avaliar e aumentar a eficácia desses programas requer não apenas reunir informações melhores, mas desenvolver um conjunto de medidas aprimoradas. Por exemplo, em vez de medir quantos hectares de coca são erradicados ou quantas toneladas de cocaína são apreendidas ou quantas pessoas foram presas, os governos e as organizações internacionais começam a analisar em que medida as organizações criminosas mais violentas estão rompidas; ou como muitos policiais corruptos foram expulsos da corporação ou quantas queixas de cidadãos sobre violações de direitos humanos resultaram em condenações penais de policiais ou militares; ou o número de assassinatos que foram investigados indiciados com sucesso; ou se as brechas no sistema financeiro que facilitaram a lavagem de dinheiro e a evasão fiscal foram fechadas; ou quantas armas são apreendidas e rastreadas até sua origem; ou o quanto as taxas de homicídios estão reduzidas.

Evasão fiscal, Lavagem de dinheiro e Regulamentação financeira

O significado da evação fiscal

Boa parte dos quase US$ 42 bilhões que sai do México todos os anos termina em bancos dos Estados Unidos, alguns desses bancos criam contas anônimas com mais facilidade do que os centros financeiros offshore.[1] Essas brechas no sistema financeiro privam o México de cerca de US$ 7 a12 bilhões em receita tributária por ano[2] – uma quantia bem maior do que o US$ 1,5 bilhão que os EUA gastam para combater a violência relacionada às drogas no México (Iniciativa Merida).

Lavagem de dinheiro e Regulamentação financeira

Em julho de 1989, os líderes das potências econômicas reunidos na cúpula dos G7, em Paris, decidiram estabelecer uma Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para implementar a estratégia de combate à lavagem de dinheiro (AML). Contudo, desde o lançamento do regime AML, há uma crescente conscientização de que ele não está

1 "How Delaware Thrives as a Corporate Tax Haven," The New York Times, June 30, 2012; http://www.nytimes.com/2012/07/01/business/how-delaware-thrives-as-a-corporate-tax-haven.html

2 Tax rates in Mexico vary between 17.5 and 30% (highest rate for income and company tax), see:PKF Mexico Tax Guide 2012 at http://www.wipfli.com/Resources/Images/13754.pdf

funcionando como pretendido.[3] Um bom exemplo é o recente escândalo do HSBC: de 2006 a 2010, o cartel de Sinaloa no México e o cartel de Norte del Valle na Colômbia movimentaram mais de US$ 881 milhões em receitas em agências do HSBC nos EUA e no México.[4]

A maioria dos observadores suspeita que isso seja apenas a ponta do iceberg. No total, as agências dos bancos dos EUA e do México deixaram de monitorar efetivamente a origem de mais de US$ 670 bilhões em transferências eletrônicas e mais de US$ 9,4 bilhões em compras de dólares norte-americanos do HSBC do México. Às vezes, os traficantes depositavam centenas de milhares de dólares em espécie em um único dia em uma única conta usando caixas criadas para adaptar-se à dimensão precisa das janelas dos caixas nas agências do HSBC no México.[5] Ao invés de recorrer a uma ação penal contra o banco, as autoridades dos EUA asseguraram um pagamento de US$ 1,92 bilhão do HSBC para chegar a um acordo sobre as acusações. A multa é inferior a 10% do lucro de US$ 20,6 bilhões obtidos pelo HSBC no mundo inteiro antes da dedução de impostos.

Em março de 2010, Wachovia (parte da gigante financeira Wells Fargo) pagou às autoridades federais US$ 110 milhões em apreensão por permitir transações ligadas ao tráfico de drogas e incorreu uma multa por não monitorar o dinheiro usado para transportar 22 toneladas de cocaína. Ações penais foram interpostas contra a Wachovia, mas não contra um indivíduo, porém, o caso nunca chegou aos tribunais. O banco sofreu sanções por não aplicar a devida supervisão do AML para a transferência de US$ 78,4 bilhões – uma soma equivalente a um terço do produto nacional bruto do México – de casas de câmbio. "O ostensivo desprezo da Wachovia pelas leis bancárias deu aos cartéis internacionais de tráfico de cocaína uma carta branca virtual para financiar suas operações", de acordo com o Ministério Público Federal no caso.[6] A multa total da Wachovia foi ainda menor do que a multa da HSBC: 2% do lucro de US$12,3 bilhões do banco em 2009.

Embora tenha sido dispensada especial atenção aos centros financeiros estrangeiros em países em desenvolvimento, as principais fontes de evasão fiscal, sigilo fiscal, lavagem de dinheiro e arbitragem regulatória estão situadas em sistemas bancários estrangeiros de países desenvolvidos, de acordo com a conhecida Comissão Stiglitz, formada em 2008 para aconselhar as Nações Unidas sobre as consequências de uma paralisação financeira e seu impacto no desenvolvimento.[7]

3 Tom Blickman, Countering Illicit and Unregulated Money Flows: Money Laundering, Tax Evasion and Financial Regulation, TNI Crime & Globalisation Debate Paper (January 2010). (http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/crime3.pdf)

4 "HSBC Mexican Branches Said to Be Traffickers' Favorites," Bloomberg, December 12, 2012. (http://www.bloomberg.com/news/2012-12-12/hsbc-mexican-branches-said-to-be-traffickers-favorites.html)

5 http://www.justice.gov/opa/documents/hsbc/dpa-attachment-a.pdf

6 "How a Big US Bank Laundered Billions from Mexico's Murderous Drug Gangs, The Observer (April 3, 2011). http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/03/us-bank-mexico-drug-gangs

7 Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf

Outra vantagem de conquistarmos confiança e trabalharmos juntos é a possibilidade de coletar muito mais dados e transformá-los em informações úteis para garantir que os serviços públicos e os formuladores de políticas estejam bem informados. As melhores práticas propagam-se mais rapidamente onde há medidas consistentes e objetivas sobre o que funciona e a criação de um ciclo de

feedback que permita uma melhoria incremental contínua no desempenho. Outro benefício é que a coordenação para medir, avaliar e atuar aumentam compartilhamento entre todos os setores e a eficiência organizacional de todo o sistema.

Até 2020, terá sido feito o progresso inicial contra a lavagem de dinheiro e a evasão fiscal. Diferentemente da situação há uma década, quando os bancos de lavagem de dinheiro recebiam apenas uma multa, agora, os executivos dos bancos têm que responder criminalmente. Hoje compreende-se que o sistema financeiro global, com sua supervisão e regulamentos inadequados, tem limitado as tentativas de introduzir os controles básicos no sistema financeiro global que são necessários para fazer frente à lavagem de dinheiro e evasão fiscal. Em Em Conjunto, os paraísos fiscais não podem mais operar sem punição, e novos sistemas computadorizados, criados para analisar grandes volumes de dados financeiros anônimos, começam a ajudar os governos a rastrear fluxos de dinheiro suspeitos. Países no hemisfério até 2020 têm uma base tributária mais sólida que é usada para fortalecer suas instituições, reformar sistemas de justiça penal e melhorar os serviços de prevenção, tratamento e redução de danos.

Embora os fluxos totais de cocaína que passam da América Central para os EUA estejam declinando, em parte devido a uma pequena mudança para transitar pelo Caribe, as taxas correspondentes de violência estão declinando mais, à medida que os governos garantem um controle mais eficaz sobre seus próprios territórios, com boa parte da violência entre gangues rivais em áreas urbanas. As forças de segurança mudaram suas propriedades de execução da lei, dando mais atenção à identificação e extermínio de organizações responsáveis por crimes violentos e tráfico de drogas, que cada vez mais priorizam a erradicação de colheitas e apreensão de remessas de drogas.

Em conjunto, apesar do progresso na busca do fortalecimento institucional, projetos hemisféricos de larga escala para combater o crime organizado produzem resultados antes das tentativas de erradicar a corrupção no âmbito local. Os criminosos continuam a subornar ou assediar juízes, comprar funcionários do governo com o objetivo de fechar contratos de projetos de grande infraestrutura, infiltrar pessoas no Judiciário para atrasar julgamentos, financiar campanhas eleitorais e participar nelas diretamente. Mas esses problemas começam a diminuir gradualmente, em parte porque há uma presença crescente de instituições governamentais transparentes e sólidas em todos os países, mesmo em áreas remotas, que resulta em um controle territorial maior de regiões antes controladas por criminosos.

De 2015 a 2025, vários desenvolvimentos resultaram em melhorias graduais nas medidas repressivas contra o crime organizado: mais e melhores informações, não somente sobre as próprias gangues criminosas, mas também com relação à lavagem de dinheiro,

ajudando na prisão de traficantes poderosos; melhorou as relações entre a maioria das unidades policiais e os cidadãos, refletindo programas bem-sucedidos de combate à corrupção, melhor formação, redução mensurável da violência e uma maior presença institucional nos territórios remotos; e melhorias seletivas no sistema de justiça penal. Em resumo, os cidadãos começaram a confiar e esperar que suas instituições oferecessem transparência, segurança e justiça, e eles estão começando a ter suas expectativas atendidas. Na medida em que essas iniciativas são bem-sucedidas, os principais líderes de cartéis e criminosos violentos são presos, indiciados e encarcerados por seus crimes com muito mais frequência – portanto, os incentivos para a atividade criminosa estão mais fracos e os custos para violar a lei estão mais elevados.

Quando essas novas políticas entrarem em vigor, ficará claro que embora todos os países estejam juntos dentro do mesmo contexto de política internacional e sob o mesmo âmbito hemisférico de implementação, alguns países estão mais expostos a elementos ameaçadores do que outros. Para criar instituições sólidas é preciso muito esforço e determinação política, que não são distribuídos igualmente dentro dos países ou entre eles. As instituições são mais sólidas em alguns países do que em outros, resultando em um movimento de atividades ilícitas de países onde as novas abordagens de implementação estão começando a mostrar resultados em países ou regiões mais fracas. E, em algumas questões, nem todos os países conseguem chegar a um acordo, portanto, devem "concordar em discordar" encorajando ao mesmo tempo um diálogo franco e aberto. Os grupos sub-regionais de países com problemas similares reúnem-se para tratar de questões específicas, apresentando soluções específicas da região que, às vezes, complicam a administração de planos maiores. A cooperação hemisférica está se tornando mais complexa e mais efetiva.

As Convenções Internacionais de Controle de Drogas

A Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes de 1961 uniu todos os tratados internacionais anteriores à guerra em um único instrumento, com o foco no controle das drogas à base de plantas mais conhecidas, como ópio, maconha e cocaína, incluindo a obrigação de abolir todos os usos tradicionais das plantas – as práticas culturais, religiosas e quase medicinais generalizadas e profundamente incorporadas em países em desenvolvimento.

Dez anos depois, o crescente uso das substâncias deu origem à Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas (1971), que expandiu políticas internacionais para incluir substâncias sintéticas como anfetaminas, benzodiazepinas, barbitúricos e psicodélicos. O conceito de substâncias 'psicotrópicas' foi inventado como uma forma de excluir a ampla gama de produtos farmacêuticos psicoativos incluídos na Convenção de 1971 dos controles mais restritos da Convenção Única. No comentário de sua lei modelo sobre o consumo de drogas, o Programa Internacional das Nações Unidas para o Controle de Drogas (UNDCP), precursor do Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (UNODC), recomendou não usar a distinção artificial na legislação nacional, reconhecendo que: "a

classificação internacional de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas sobre se a substância é regida pela Convenção de 1961 ou pela de 1971 não tem base conceitual. A definição jurídica de muitas substâncias psicotrópicas é inteiramente aplicável a drogas narcóticas e, em muitos casos, o contrário também é verdade."

Cerca de 235 drogas à base de plantas e psicoativas sintéticas (com narcótico, estimulante ou efeitos alucinógenos) estão incluídas nesses tratados internacionais. A grande maioria dos governos é signatária desses tratados internacionais para o controle de drogas, que interpreta o uso, a venda, o tráfico e a produção de drogas como heroína, cocaína e maconha, além de metadona, morfina ou diazepam, ilegais para qualquer uso, exceto para fins médicos ou científicos. Contudo, ao assinar, ratificar ou aderir a um acordo, o Governo retém o direito de assinar com uma reserva que procura excluir ou modificar o efeito legal de determinados dispositivos do tratado em sua aplicação a esse Governo.

No final da década de 1980, as Nações Unidas ampliaram sua abordagem para incluir muitas facetas do tráfico de drogas. A Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988) regulou as substâncias químicas precursoras e reforçou intervenções contra a lavagem de dinheiro e outros delitos relacionados a drogas. A Convenção de 1988 reforçou a obrigação de penalizar os delitos envolvendo drogas (com exceção de consumo próprio, mas incluindo a posse para uso pessoal) e apela às Partes, no caso de delitos envolvendo tráfico de drogas, a impor sanções que "levem em conta a natureza desses delitos, tais como prisão ou outras formas de privação da liberdade" e desencorajem a "libertação prematura ou liberdade condicional."

O Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE), o órgão quase-judicial com 13 membros individuais eleitos pelo ECOSOC, é obrigado a monitorar o cumprimento das convenções de 1961 e 1971 e o sistema de controle precursor de acordo com a convenção de 1988. A principal tarefa do Conselho é administrar o sistema de levantamento de estimativas e requisitos para garantir a disponibilidade de drogas controladas para fins médicos ou científicos. No caso de violações graves percebidas dos tratados de 1961 e 1971, a JIFE pode iniciar consultas e, em caso extremo, se os propósitos da Convenção "estiverem correndo sério perigo", pode recomendar um embargo contra a importação e exportação de drogas para fins médicos provenientes do país e destinadas ao país em questão. Esse poder de cumprimento nunca foi usado.[1] Surgem diferenças regularmente a respeito da interpretação do limite de liberdade que o regime do tratado atribui aos países com relação a práticas de redução dos danos, tais como espaços para o consumo de drogas e vários modelos de políticas mais brandas sobre a maconha.[2]

É possível realizar mudanças nas convenções internacionais mediante modificação ou emenda. Modificação inclui a reprogramação de substâncias e poderia ser realizada pela Comissão sobre Entorpecentes (CND) em consulta com a Organização Mundial da Saúde (OMS); e para precursores em consulta com a JIFE. Emenda envolve uma alteração formal dos dispositivos dos tratados. Qualquer parte pode formular uma emenda para qualquer um dos tratados. Se nenhuma parte fizer objeção à emenda dentro de 18 ou 24 meses após circulação, dependendo do assunto do tratado para a emenda proposta, a emenda é aceita e entra em vigor.[3] Os países também podem alterar suas obrigações decorrentes dos tratados, individualmente ou em grupo, denunciando-o e readerindo com uma reserva, como a Bolívia fez recentemente. Todos esses procedimentos não são fáceis e são geralmente con-

1 https://www.incb.org/incb/en/treaty-compliance/index.html

2 Dave Bewley-Taylor and Martin Jelsma, The Limits of Latitude - The UN drug control conventions Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr. 18, TNI/IDPC March 2012. http://undrugcontrol.info/images/stories/documents/dlr18.pdf

3 Uma análise completa sobre a alteração das convenções internacionais do controle de drogas foi realizada pelo D. Bewley- Taylor, "Challenging the UN Drug Control Conventions: Problems and Possibilities," International Journal of Drug Policy, Vol. 14 (2003), pp. 171- 79. See R. Room, et al., "Rewriting the UN Drug Conventions," and Room, et al., "Cannabis Policy: Moving Beyond the Stalemate," (Oxford University Press, 2010).

testados, mas como dissemos no primeiro Relatório Mundial sobre Drogas das Nações Unidas: "Leis, e até mesmo as Convenções Internacionais, não são escritas em pedra; elas podem ser alteradas quando a vontade democrática das nações decidir fazê-lo."[4]

A Estratégia Hemisférica sobre Drogas de 2010 endossada pela OEA e seu Plano de Ação de 2011 a 2015 também estabelecem uma série de opções políticas programáticas que respeitam os direitos humanos, promovem reduções no consumo de drogas e reconhecem a dependência de drogas como um problema de saúde pública que requer uma resposta integrada.

4 United Nations International Drug Control Programme, World Drug Report (Oxford University Press, 1997), p. 199.

Até 2025, a violência relacionada a drogas terá sido reduzida de modo geral, embora não esteja evidente se o comércio de drogas ilícitas tenha declinado substancialmente. O que mudou foi que as forças de segurança concentraram recursos no fortalecimento de suas instituições, enfocando a corrupção e combatendo os principais alvos do crime organizado, em vez de focar em distribuidores de drogas. As forças de segurança não desistiram da luta, elas aumentaram a ênfase na redução da violência e da corrupção e no fortalecimento da cooperação internacional, mudanças que devem ser mais efetivas contra o crime organizado no longo prazo. Como os traficantes de drogas percebem que cada ato de violência atrai mais atenção da execução da lei sobre eles e seus colaboradores, eles preferem ser menos violentos. Este novo foco sobre os atores mais violentos, combinado à crescente eficácia das forças de segurança do hemisfério resulta em determinado progresso contra não apenas os traficantes de drogas, mas também contra o tráfico de pessoas, extorsão e sequestro.

"No meu cenário positivo, focaríamos os crimes que causam problemas. As pessoas com quem trabalho todos os dias não seriam perturbadas e roubadas pela polícia o tempo inteiro. Nossa polícia corre atrás do que está ao alcance da mão. Os problemas resolvidos são os garotos da esquina. Os assassinos e crimes graves não são solucionados."

Outro motivo para a redução da violência é que, após a ampliação internacional da política de focar apenas no tráfico de drogas para também focar intensamente a reforma das instituições, compartilhar informações e desmantelar todas as formas de crime organizado, os países no hemisfério tornaram-se muito mais efetivos na restrição ao tráfico de armas ilegais. Esta iniciativa tem o apoio do tratado de tráfico ilícito de armas de fogo (CIFTA) – e em 2015, Canadá e Estados Unidos, os únicos dois países que ainda não o haviam ratificado, irão faze-lo. A inclusão desses dois países aumenta a expansão dos sistemas de software de rastreamento eletrônico que permite aos órgãos de segurança inserir números seriais das armas em um banco de dados para identificar de onde vieram e quem a trouxe para a região. Os governos no hemisfério estão cada vez mais cientes de que o tráfico de armas, como causa da violência, é tão importante quanto o tráfico de drogas e o combate contra ambos deve ser reforçado com igual intensidade.

No passado, mesmo que os promotores montassem um processo contra um suspeito de lavagem de dinheiro, poucos juízes tinham experiência para levar o processo a um julgamento justo e, portanto, esses processos fracassavam. Mas nesta década, não há

somente cursos para formação de juízes e advogados, muitos países fazem um progresso inicial em reformas judiciais. Enquanto isso, as lacunas na lei que beneficiam as corporações e facilitam a evasão fiscal – e que também são usadas em lavagem de dinheiro – tornam-se mais rigorosas. Com a expansão de intercâmbios e formação e também de financiamentos, as instituições de segurança e judiciárias tornam-se melhores e mais maduras. Mas o progresso é lento e desigual, em parte porque todas essas reformas e iniciativas requerem mais financiamento e, geralmente, os orçamentos são apertados. Os líderes reconhecem cada vez mais que não basta dar cursos ou mudar as leis para novos procedimentos jurídicos. Todo fortalecimento institucional requer formação e investimento específicos constantes.

Como as economias da América Latina continuam a crescer, a cooperação regional na implementação de políticas sobre drogas e segurança têm efeitos colaterais em outras áreas também, especialmente no desenvolvimento de instituições democráticas. Enquanto isso, a cooperação de sul a sul em treinamento em segurança tem melhorado. Se todo país tivesse seguido seu próprio caminho em relação à implementação de políticas antidrogas, soluções de curto prazo poderiam ter resultado no sacrifício de benefícios de longo prazo. Não significa que diferenças regionais tenham sido ignoradas, mas essa cooperação tem sido desenvolvida em todos os níveis, como exemplificado por vários projetos sub-regionais que foram iniciados em todo o hemisfério.

Até 2025, no mundo dos ***Em conjunto***, muitos países terão começado a ter de volta a soberania sobre seu território e terão implementado estruturas institucionais mais fortes que são menos vulneráveis à penetração do crime organizado. Os cartéis mais violentos e perigosos têm sido desmantelados, embora uma ruptura mais completa do comércio de drogas no hemisfério continue a ser um trabalho em andamento. Mesmo havendo uma longa jornada pela frente, instituições mais sólidas, coordenação interdepartamental interna e implementação efetiva dos acordos internacionais e hemisféricos estão começando a resultar em uma era menos corrupta e menos violenta.

CAMINHOS

Caminhos

No mundo de ***Caminhos***, um número cada vez maior de líderes em todo o Hemisfério compartilham a opinião de que em seus países as abordagens atuais de controle de drogas não estão produzindo os resultados desejados. Outros países, por diversos motivos, estão menos inclinados a buscar reformas legais e normativas. Como resultado, é muito difícil chegar a um consenso sobre a direção a ser seguida na busca por novos caminhos. Ao invés de seguir as mesmas abordagens de controle de drogas que sempre usaram, muitos países começam a fazer experiências que, na verdade, os levam a divergir das políticas atuais para construir gradualmente um novo consenso.

Parte do impulso para mudança vem das pressões políticas não somente internas do Hemisfério como também da sociedade civil, dos governos, dos líderes políticos, acadêmicos e outros atores globais. Os países do Hemisfério buscam uma redução dos danos com avaliação positiva à descriminalização e políticas mais lenientes em relação à maconha adotadas no Canadá, na Nova Zelândia, na Austrália, nos Estados Unidos, em vários países europeus e em outros lugares.

"A Comissão acredita que o problema contemporâneo de drogas dos Estados Unidos deveu-se em parte à nossa resposta institucional ao uso de drogas (...) A menos que a política atual seja redirecionada, perpetuaremos os mesmos problemas, toleraremos os mesmos custos sociais e ficaremos exatamente onde estamos agora, tão longe do caminho para uma abordagem legal e social mais racional quanto estávamos em 1914."— Comissão Nacional sobre Maconha e Abuso de Drogas dos Estados Unidos, que recomendou a descriminalização da maconha em 1972

Um número crescente de líderes internacionais exige um debate franco e aberto. Alguns líderes falam sobre a necessidade de novas perspectivas para abordar os desafios atuais da política de enfrentamento às drogas, começando pela maconha, enquanto outros, que podem ser menos afetados pelo uso problemático de drogas ou pelas consequências indesejáveis da repressão às drogas, ou por outros motivos, se opõem a empreender quaisquer reformas legais ou normativas. Onde o tráfico ou o uso de cocaína é o problema principal, os líderes estão interessados em quais modelos alternativos poderiam ser úteis para suas jurisdições, ao mesmo tempo em que aumentam a pressão sobre os países de alto consumo para reduzir a demanda de cocaína ou para encontrar melhores formas de lidar com ela.

O resultado são diferentes caminhos pelos quais alguns países buscam uma via de experimentação e reformas graduais e embasadas em evidências, enquanto outros mantêm as atuais estruturas legais, normativas, políticas e direcionam suas energias para programas de redução da demanda por meio de prevenção e alternativas ao encarceramento. Outros ainda exigem mudanças importantes nos países de alto consumo.

Nos países que buscam reformas legais, os líderes políticos acreditam que manter a proibição de drogas para seus cidadãos gera mais danos do que as próprias drogas. Esses líderes acreditam que não somente as políticas atuais não reduzem suficientemente a

"Uma boa perspectiva seria uma aceitação de que a proibição havia falhado, que a experimentação com novas estruturas de políticas deveria ser incentivada. Isso poderia englobar a legalização, a redução dos danos e um maior investimento em regimes de tratamento. A fórmula precisa deveria variar de acordo com as decisões democráticas de cada país."

oferta e a procura nos seus países, como também permitem que o crime organizado obtenha grandes lucros às custas da segurança dos cidadãos e da integridade das democracias. Além disso, o rápido aumento de novas drogas que aparecem no mercado e a expansão preocupante do desvio ilícito de substâncias farmacêuticas e os impactos na saúde pública estão aumentando a pressão para o reexame das políticas atuais sobre drogas. A maioria da opinião pública, em muitos países desenvolvidos que apresentam alto consumo de drogas, passou a considerar o uso ocasional da maconha como não mais nocivo – e, talvez, até menor – do que o uso ocasional de álcool ou tabaco.

Esse ponto de vista torna-se, gradualmente, a norma, mesmo que os padrões de uso sejam diferentes entre os países e que haja um aumento do número de pessoas em busca de tratamento por conta do uso problemático da maconha seja constatado em algumas jurisdições (embora não pareça ser resultado do aumento de usuários problemáticos, mas um aumento do número de usuários problemáticos que se sentem livres para procurar ajuda no contexto de menor estigmatização e criminalização, com o um aumento da disponibilidade de opções de tratamento)

Enquanto isso, a opinião pública em todo o Hemisfério muda gradualmente, mesmo que de maneira desigual, em relação à forte oposição anterior a qualquer forma de legalização das drogas. Em alguns países, o conceito de uso recreativo de drogas normalmente continua a não ser aceito no nível social, devido a percepções públicas persistentes de um vínculo entre drogas e crime e à preocupação com as consequências do uso regular intenso e contínuo da maconha. Em alguns países, contudo, o uso não problemático da maconha está começando a ser visto como um caso especial que merece respostas de políticas específicas que reconheçam a diferença qualitativa de problemas relativos a drogas mais perigosas, como a cocaína cristalizada fumável, a metanfetamina ou a heroína.

De qualquer modo, o maior interesse em soluções que possam reduzir os níveis do crime organizado gera uma nova abertura ao diálogo sobre as alternativas possíveis. O movimento em prol da regulação da maconha na América do Norte e no Uruguai cria um debate político intenso sobre se essas políticas poderiam resultar em menores níveis de crime organizado e violência nos países de origem e de trânsito se outras drogas como cocaína e ópio também fossem consideradas.

Para os analistas do regime atual, o principal problema não é simplesmente uma questão de uma melhor implementação das políticas, mas das próprias leis e políticas, algumas das quais são vistas como geradoras de mais custos do que benefícios. Esses analistas afirmam que as consequências e os custos indesejados dessas políticas incluem um ônus adicional em todos os setores dos sistemas de justiça penal e saúde, custos de oportunidade

das despesas de aplicação da lei, maiores riscos para indivíduos e comunidades associados com o comércio e uso de drogas, criação de oportunidades de lucro do crime organizado que leva à lavagem de dinheiro, à corrupção e ao enfraquecimento das instituições democráticas, além de muitos outros custos. Outros acham que a aplicação rigorosa e a militarização do controle de drogas, a expansão dos aparelhos de segurança do Estado e outros aspectos do que se costumava chamar de "guerra às drogas" não atendem aos melhores interesses do Hemisfério.

Alguns líderes concluem que não existem soluções perfeitas ou totalmente compatíveis – somente alternativas para as abordagens atuais que seriam menos prejudiciais. Outros continuam a acreditar que os regimes atuais de controle estão gerando resultados satisfatórios ou proporcionam oportunidades suficientes de progresso; ou afirmam que qualquer desvio substancial do modelo de controle existente também pode ter consequências negativas indesejadas e não estão inclinados a fazer experiências.

Alguns líderes governamentais optam por uma abordagem pragmática embasada na tentativa de responder à questão mais importante: como podemos atenuar os danos causados não somente pela produção, transporte e uso de drogas, mas também os danos resultantes da tentativa de proibir a produção, o transporte e o uso de drogas? O uso problemático de drogas é análogo a uma doença crônica, como diabetes, com a qual o mundo tem que aprender a lidar de modo mais eficaz, enquanto o regime atual de políticas, conforme conduzido em um grande número de países, o trata como um câncer que precisa ser cirurgicamente removido – mesmo que isso signifique danificar tecidos saudáveis no processo.

Redução de danos

Na década de 1980, a 'redução de danos' surgiu como uma abordagem à política sobre drogas diferente daquelas que procuravam reduzir a demanda ou a oferta de drogas. Desde então a redução de danos tem sido definida como "políticas, programas e práticas que visam a ,principalmente, reduzir as consequências adversas à saúde, sociais e econômicas do uso de drogas psicoativas sem necessariamente reduzir o consumo de drogas".[1] O conceito de redução dos danos não se limita à política sobre drogas – ele foi aplicado com sucesso a uma gama de campos, principalmente álcool, tabaco e saúde sexual.

Em relação às drogas, a redução de danos, em um aspecto, era sinônimo de iniciativas da saúde pública, como os esforços de prevenção ao HIV entre usuários de droga – principalmente, por meio de intervenções tais como programas de distribuição de agulhas e seringas e terapia de substituição de opioides. Com o tempo, o conceito de 'redução de dados' tornou-se mais amplo e passou a incluir os danos individuais e à sociedade atribuídos aos esforços internacionais de controle de drogas (como o encarceramento em massa e violações dos direitos humanos). A redução de danos foi adotada pela Assembleia Geral da ONU[2] e outros fóruns de direitos humanos e saúde

1 http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction

2 http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2011/06/20110610_un_a-res-65-277_en.pdf

das Nações Unidas,[3] pela Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho,[4] o PEPFAR,[5] o Fundo Global[6] e outros doadores importantes, e – de uma maneira ou de outra – por quase cem países em todo o mundo, incluindo cerca de uma dúzia de Estados membros da OEA e toda a União Europeia.[7] No entanto, o termo 'redução ddeos danos' permanece controverso para a Comissão sobre Entorpecentes da ONU, onde seu uso nas resoluções ainda encontra resistência de certos Estados membros. A Estratégia Regional da Organização Panamericana da Saúde - OPAS adota o conceito, mas também evita o termo, usando em seu lugar "serviços de apoio para reduzir as consequências adversas do uso de substâncias tóxicas."[8]

A OMS, o UNODC e o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids - UNAIDS identificaram um 'pacote abrangente' de intervenções embasadas em evidências para os usuários de drogas injetáveis.[9] Grupos da sociedade defenderam a ampliação dessa lista de serviços essenciais de redução dos danos para incluir, entre outras coisas, intervenções para casos de overdose, defesa da reforma das políticas, redução do estigma, redução da violência, assistência jurídica, ambientes para consumo de drogas e desenvolvimento alternativo.[10] A implementação de medidas eficazes de redução dos danos para cocaína fumável (crack, basuco, paco) nas Américas ainda está em um estágio inicial, com diversos projetos pioneiros em andamento no Canadá, nos Estados Unidos, no Brasil, no Uruguai, na Argentina e na Colômbia.

A redução de danos é melhor implementada como um pilar complementar de uma resposta equilibrada da política sobre drogas, juntamente com a redução da demanda e da oferta. Os defensores alegam que é uma abordagem direcionada, incremental, embasada em evidências e com boa relação custo-benefício.[11] Ao reconhecer que muitas pessoas em todo o mundo não conseguem ou não desejam abandonar sua participação nos mercados de drogas, a redução de danos procura proteger sua saúde, os direitos humanos, a dignidade e o bem-estar o máximo possível.

3 http://www.ihra.net/files/2010/06/01/BuildingConsensus.pdf
4 http://www.ifrc.org/PageFiles/96733/Red_Cross_spreading_the_light_of_science.pdf
5 http://www.pepfar.gov/documents/organization/144970.pdf
6 J.Bridge, B.M. Hunter, R. Atun e J.V. Lazarus, "Global Fund Investments in Harm Reduction from 2002 to 2009" (Investimentos do Fundo Global em Redução dos Danos), Int J Drug Policy, 23(4) (2012), pp. 279-85
7 http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction
8 http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/CD50.R2-e.pdf
9 http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/idu_target_setting_guide.pdf
10 http://www.aidsalliance.org/includes/Publication/GPG_drug%20use_07.06.12.pdf
11 http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction

"O problema não são as drogas; o problema são as leis que proíbem as substâncias tóxicas e impedem que as pessoas lidem com os seus problemas. A criminalização causa mais problemas do que as substâncias em si."

Entretanto, a criação de novas políticas sobre drogas é um empreendimento complexo. Todos os países têm problemas com drogas – mas não da mesma maneira. A opinião pública varia muito – em alguns lugares existe um movimento em prol da reforma jurídica e, em outros, uma preferência pela intensificação dos programas de tratamento e das intervenções na saúde pública embasadas em evidências como alternativas ao encarceramento. Alguns países apoiam abordagens ainda mais rígidas, com sentenças de prisão mais longas, enquanto outros, onde os líderes políticos acham ainda não chegou a hora de propor grandes mudanças, tentam um caminho intermediário, definindo modelos de tribunais de drogas que podem indicar o tratamento em vez do encarceramento.

Proporcionalidade das sentenças

O princípio de proporcionalidade internacionalmente reconhecido exige a resposta do Estado a qualquer coisa que impeça que a paz, a ordem ou a boa governança sejam proporcionais. No sentido da justiça penal, o princípio permite a punição como uma resposta aceitável para o crime, desde que não seja desproporcional em relação à gravidade do crime.

As últimas décadas mostram um crescimento sem precedentes do uso da legislação penal para confrontar a expansão dos mercados de drogas ilícitas. Além disso, todo Hemisfério americano observou um aumento vertiginoso das penalidades para delitos relacionados com drogas. No contexto de uma guerra às drogas cada vez maior e agravado pela necessidade de implementar as disposições da Convenção contra o Tráfico de 1988, todos os países da região reforçaram sua legislação de controle de drogas.

Dois indicadores demonstram claramente essa tendência: a expansão do número de leis relativas às drogas criminalizadas em artigos dos códigos penais nacionais e o aumento da extensão dos prazos estabelecidos para as sentenças mínima e máxima para essas condutas. A primeira foi aumentada em dez vezes, tornando mais fácil para os governos encarcerar um maior número de atores dos mercados de drogas, principalmente usuários e traficantes de pequena escala, geralmente com penalidades que superam em muito a gravidade dos crimes. As primeiras leis de controle de drogas incluíam sentenças menores, de até dois anos de reclusão ou até sem nenhum prazo, mas a gravidade das sanções se multiplicou nas últimas décadas. Um estudo de sete países da América Latina verificou que, em 1950, a soma das penalidades nos sete países juntos era de 34 anos no máximo e de 4,5 anos no mínimo, com uma pena média de 19,25 anos. Esses números chegam agora a 141 anos para a pena máxima e a 59,7 anos para a mínima, com uma pena média agregada de 100,4 anos. Isso significa que, em 60 anos, a pena média agregada teve um aumento de 415%, a mínima de 1.327% e a média de 521%. [1]

1 "Addicted to Punishment: The Disproportionality of Drug Laws in Latin America", Sumário Executivo, Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), 2013. http://www.wola.org/sites/default/files/Addicted%20to%20Punishment_Exec%20Summ.pdf Edição completa (em espanhol) disponível em http://www.de- justicia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&publicacion=1391

A maioria concorda que a estrutura internacional de controle de drogas pode funcionar bem em alguns países, mas gera sérios problemas em outros. Por exemplo, os danos e custos relacionados com o consumo de drogas na região (perda de produtividade, dependência, custos de tratamentos, estresse nas famílias) e os relacionados com a aplicação do controle de drogas são distribuídos de modo desigual e não afetam todos os países do Hemisfério da mesma forma, ou na mesma extensão. Líderes políticos de alguns países da América Central e do Sul nos quais existe o cultivo de drogas acreditam que os problemas de violência relacionada com drogas, altas taxas de homicídios, insegurança, prisões superlotadas e violações de direitos humanos podem ser piorados ou são até causados em grande parte pelos esforços para evitar a produção ilícita e o tráfico de drogas.

A segurança nacional e regional continua a ser minada pelo poder de grupos criminosos organizados transnacionais que lucram com o tráfico de drogas. A questão do impacto negativo das obrigações

dos tratados globais é levantada com mais frequência nas discussões políticas nacionais. Em outros países da América do Norte e do Cone Sul, as preocupações com o consumo de drogas predominam, sendo preferida uma abordagem de redução da demanda, em alguns casos tentando equilibrar prevenção, tratamento e redução de danos com a aplicação da lei.

O momento decisivo para um novo debate já foi iniciado em 2012, com a Cúpula das Américas em Cartagena e o mandato conferido à OEA. Logo depois, a conscientização pública da questão aumentou quando os estados de Colorado e Washington, nos EUA, adotaram medidas para implementar um mercado legal regulado para uso da cannabis sativa por parte de adultos para fins não medicinais, incluindo o cultivo, o licenciamento de pontos de venda no varejo, controles de qualidade e tributação. Os especialistas estimam que a criação de mercados legais regulados nesses dois estados poderia diminuir significativamente os rendimentos provenientes da maconha dos cartéis de drogas mexicanos em alguns anos, considerando-se que a produção desses estados sustentasse a demanda dos estados americanos vizinhos.

"Os projetos experimentais e pilotos foram essenciais. Precisamos de uma escala de inovação que não seja avassaladora e, depois, intensificar as medidas. Na Europa deu certo fazer experiências e até falhar, mas no Canadá existiam 101 motivos para não fazer experiências."

Mas houve uma resposta mista dos outros estados norte-americanos, com alguns reclamando sobre o risco de aumento do uso de drogas pelos jovens e da dificuldade de evitar o contrabando e seus efeitos secundários nas fronteiras quando a maconha estivesse legalmente disponível nas redondezas. Em Denver e Seattle, alguns políticos e cidadãos se preocupam com o fato de suas cidades poderem se tornar facilmente destinos do narcoturismo ou que o uso problemático cresça substancialmente. Em alguns estados, no entanto, cresce o apoio público para a criação de uma legislação semelhante e iniciativas de votação, e alguns políticos começam a questionar se a preservação da proibição federal é um jogo perdido.

Enquanto isso, há uma lentidão por parte do governo federal dos EUA ao confrontar essas mudanças legais no nível estadual devido à natureza complexa de como os estatutos foram elaborados, preocupações sobre a divisão constitucional dos poderes federal e estaduais, e sensibilidades políticas dos eleitores dos dois estados.

No curto prazo, pelo menos, as experiências do Colorado e de Washington parecem ter produzido poucas consequências negativas, incentivando outras iniciativas no nível estadual e provincial nos EUA e no Canadá para legalizar ou descriminalizar a maconha. A resposta medida do governo federal dos EUA a essas iniciativas estaduais e as mudanças contínuas na percepção pública fornecem incentivos para intensificar a expansão da legalização da maconha no nível estadual. Uma tendência gradual da opinião pública dos EUA para o apoio à regulação legal do mercado da maconha continua, tornando uma reversão dessas políticas no nível estadual ou intervenções federais contra elas menos prováveis como plataforma eleitoral para os políticos.

A opinião pública em alguns países da América Latina e do Caribe continua a mudar em favor da descriminalização da posse pessoal e da experiência com a disponibilidade legal limitada da maconha. Na maior parte do Hemisfério, a maconha é considerada como uma questão relativamente marginal, com as autoridades muito mais preocupadas com os sérios problemas relativos ao uso problemático do álcool, bem como do crack, da heroína e das drogas farmacêuticas. Informalmente, muitos países já utilizam práticas de aplicação mais pragmáticas para delitos relacionados à maconha.

Até 2014, muitos outros países caminharam para a descriminalização do uso e posse pessoal de outras drogas ao invés de um regime específico de regulação da maconha. Isso reflete o ponto de vista da maioria das autoridades de controle de drogas de que a implantação de um sistema complexo de produção legalizada e regulamentação da maconha – além de ir contra as convenções internacionais sobre drogas – seria um grande desafio para ser executado tendo em vista os instrumentos de política limitados disponíveis para a maior parte dos governos do Hemisfério. Em vários países, surgem diversas propostas legislativas para estabelecer mercados legais e regulados, mas o debate se desenvolve com cautela, já que muitos líderes preferem esperar até que existam mais informações disponíveis sobre as experiências nos Estados Unidos e no Uruguai. Enquanto isso, as tensões entre as práticas existentes e as limitações dos requisitos dos tratados globais continuam a crescer. Durante esse mesmo período, um país latino-americano aprova com restrições uma nova legislação – tornando-se o primeiro país do mundo a criar um mercado regulado para a produção, distribuição e o uso da maconha por adultos para fins não medicinais. Entretanto, a opinião pública no país continua cética em relação a essa nova política e alguns candidatos à corrida presidencial se opõem a avançar nessa direção.

"É essencial criar mais flexibilidade para que os países possam elaborar suas próprias soluções, com base no contexto local. Atualmente, a comunidade internacional controla como as drogas são criminalizadas. Deveriam permitir que os países criassem diferentes estratégias para proteger o seu povo. Precisamos de um menu de opções mais amplo que não dependa do direito penal."

Em 2015, diversos países do Caribe com uma longa tradição de aceitação social do uso da maconha começam modificar suas leis sobre drogas, aproveitando o momento político para realizar reformas legislativas a fim de descriminalizar o uso e a posse dessa droga e analisar a melhor maneira de regular a produção e a distribuição. No mesmo ano, propostas parlamentares já em debate em vários países latino-americanos ganham mais apoio. Alguns presidentes expressam publicamente o apoio à regulação da maconha, enquanto outros exigem a regulação da cocaína e dos bulbos de ópio cultivados ilegalmente na região, e o debate público se intensifica.

Certos países são cautelosos quanto à adoção da legalização por preocupação de que ela poderia passar para os jovens uma mensagem positiva sobre o uso da maconha. Outros enfatizam que todos os membros da OEA assinaram os tratados da ONU que limitam a produção, a comercialização e o uso de muitas drogas psicoativas para fins medicinais e de pesquisa. Na verdade, as medidas que os países estão tomando em prol da regulamentação legal do mercado da maconha são energicamente condenadas como violações dos

tratados – e ignorar essas obrigações dos tratados, conforme argumentado, ameaça a integridade de todo o sistema de controle de drogas e destrói a legitimidade de outros tratados internacionais, que são importantes em um mundo cada vez mais interconectado. Contudo, os países que estão sendo condenados argumentam que eles não estão ignorando suas obrigações; ao contrário, estão tentando conciliar os requisitos legais às vezes conflitantes-dos tratados sobre controle de drogas com os provenientes dos instrumentos de direitos humanos sobre o direito à saúde, ao desenvolvimento e à proteção dos direitos culturais e indígenas.

Coca e cultura indígena

Moramos na Sierra Nevada de Santa Marta. Temos uma área de 603.000 hectares e em três reservas estão os Kogi, os Arawak, os Wiwas e os Kankuamo, todos provenientes de um núcleo cultural comum, os Tayrona. Lá conseguimos viver com nossas tradições, apesar de muitas dificuldades. Como entendemos a vida? Qual é o nosso papel na terra? Entendemos as regras da natureza. Nossa maneira de pensar tem que ser coerente com essas regras da natureza. O mundo depende de nós. Nossos códigos de felicidade serão relacionados com a nossa responsabilidade. O uso de folhas de coca é uma forma de manter um nível mais alto de consciência e conexão com a ordem natural.

Os líderes espirituais estão satisfeitos porque a sociedade em geral está começando a reconhecer que a riqueza depende da interdependência responsável por essa ordem. O que a sociedade tem é um problema cultural. É uma falta de identidade. Por que as pessoas se recusam a aceitar as normas sociais? Será que ninguém perguntou o que realmente querem? Tudo é deixado nas mãos de especialistas. Os especialistas são bons em muitas questões, mas eles não são uma comunidade, não são uma coletividade, portanto quando morrem eles deixam muitos arquivos, teorias ou conceitos que estão lá, mas não são reproduzidos na sociedade.

Para que algo funcione e seja reproduzido na sociedade, é necessário que as crianças repitam a conduta dos seus pais, que a cultura dos pais seja reproduzida pelos filhos e pelas próximas gerações. Os especialistas não são realmente uma cultura. A única maneira de explorar a verdade é ter uma prática coletiva. A falta de uma prática coletiva leva a uma falta de boas ideias e acordos. O outro problema é que o seu mundo é afetado pela mídia, mas às vezes ela não passa a carga cultural e são eles que estão orientando as decisões.

Foi bom este workshop ter convidado alguém da comunidade indígena. Acho que produzimos uma fonte de ideias, mesmo sendo uma comunidade pequena. Então como poderíamos contribuir para esta discussão? Dizemos que somos os irmãos mais velhos porque acreditamos que somos portadores de uma mensagem importante em um mundo confuso. Temos uma consciência de que o mundo depende de como agimos. Temos que dialogar com maturidade e serenidade. Em algum ponto tem que haver uma espécie de mudança, uma ótica renovada sobre a vida e um novo senso de responsabilidade em relação à Terra. Esperamos que este seja um momento de mudança, para vermos claramente as coisas que podem reorientar nosso pensamento.

– Danilo Villafañe, líder arhuaco – exposição feita no Workshop sobre Cenários, Panamá, 2013

As tensões aumentam quando esses conflitos políticos não são resolvidos facilmente. Os países da Ásia e da África, assim como alguns do Hemisfério argumentam que a mudança para mercados legais, mas regulados de maconha ou outras substâncias tóxicas atualmente ilegais, abre uma "caixa de Pandora" que também pode minar o regime de controle da cocaína e de outras drogas mais perigosas, desencadeando consequências imprevistas e potencialmente dramáticas.

Embora estejam sendo feitas experiências com os regimes legais e regulados em diversas jurisdições, muitos líderes continuam cautelosos quanto a adotar uma abordagem que eles veem como inédita e controversa em seus próprios países. Por exemplo, a regulação legal iria aumentar a disponibilidade da droga em comparação com o atual fácil acesso existente o mercado ilícito e, nesse caso, poderia aumentar o uso? E no caso de aumentar o uso, haveria mais problemas resultantes desse aumento da disponibilidade ou não? O fornecimento de drogas seria comercializado, assim como o álcool e o tabaco, com as respectivas campanhas agressivas e bem sucedidas de marketing corporativo? Quais seriam os impactos na saúde pública? Mesmo sendo provável que o crime organizado continue no negócio de drogas, pelo menos até um certo grau, até que ponto as receitas perdidas com as drogas poderiam ser substituídas com o aumento de outros negócios ilegais – quanto ele perderia em termos de renda e poder? Haveria consequências indesejáveis de um mercado regulado? O remédio poderia ser pior que a doença?

Em 2016, seguindo os resultados das revisões feitas pelo seu comitê de experts, em 2014, a OMS faz uma análise crítica da maconha e da folha de coca e recomenda a remoção da maconha das tabelas IV e I e da folha de coca da tabela I da Convenção Única. Entretanto, a orientação da OMS gera uma intensa controvérsia política e a maioria dos países representados na Comissão sobre Entorpecentes (CND) vota pela rejeição dessas recomendações, mantendo a situação atual das duas substâncias. No mesmo ano, a Assembleia Geral da ONU realiza uma sessão especial (UNGASS) à política global sobre drogas na qual alguns países expressam oposição à inclusão da maconha e da folha de coca no sistema de classificação. Eles solicitam o início de um procedimento para revisar e modificar sistema do tratado de modo a permitir mais flexibilidade para experiências nacionais com modelos normativos de controle.

Os países do Hemisfério não esperam que as convenções da ONU sejam renegociadas para experimentar alternativas para as estruturas legais aceitas. Após as eleições gerais da ONU de 2016, vários outros estados dos EUA legalizam e regulam a maconha, embora a proibição federal permaneça intacta. Em outras partes do Hemisfério, os governos de diversos países latino-americanos procuram seguir os exemplos de legalização da maconha de outros locais, mas esbarram sempre no ceticismo do público. E há um movimento crescente para reconhecer os direitos dos indígenas e dos povos

nativos de cultivar e mascar a folha de coca. Pelo menos dois presidentes do Hemisfério exigem um debate aberto sobre os méritos de aplicar o modelo de regulamentação legal a outras substâncias além da maconha.

Em resposta a esses desvios de fato da política, a opinião pública continua variada. A mudança de padrões no uso problemático de drogas na região, incluindo o desafio crescente do crack e da heroína, também estão influenciando o debate. No entanto, existe um movimento crescente, principalmente no Brasil, de tratar a maconha de modo diferente da cocaína e o interesse em experiências com a maconha – tais como usá-la como tratamento substituto para o consumo problemático da cocaína fumável se intensifica.

Em 2016, a UNGASS discute todas essas questões, mas termina em desacordo.As diferenças de opinião sobre o caminho a seguir não conseguem ser negociadas para se chegar a um novo consenso. São necessários esforços diplomáticos para evitar uma demonstração explícita de desacordo, portanto a sessão termina com a adoção de uma declaração branda para mascarar o colapso do consenso global sobre o controle de drogas. A visibilidade de divisões acentuadas e a ausência de consenso tornam a UNGASS de 2016 um ponto decisivo na história do controle de drogas.

Em 2017, reconhecendo que é difícil conseguir modificações formais nos tratados no curto prazo, vários países das Américas e da Europa começam a criar políticas regionais de fato sobre a maconha, mostrando um desvio cada vez maior em relação ao antigo paradigma dos tratados. Um grupo de países com pensamento semelhante, que já havia iniciado em 2014 a debater e traçar estratégias sobre os esboços da estrutura de um novo tratado, lança uma proposta para revisão dos tratados e um roteiro de como chegar lá. Em 2017, convidam outros países para se juntar a eles para propor que a ONU reanalise as três convenções das Nações Unidas que compõem a atual estrutura internacional de controle de drogas.

Essa proposta de “Modernização do Controle de Drogas” tem peso, não somente porque conta com o apoio da maioria dos países da América Latina e Europa, mas também porque contém um plano cuidadosamente elaborado para monitorar os efeitos de diferentes modelos de regulamentação e experiências em prática para a produção, a venda e o uso de produtos da maconha e da coca natural.

Esse processo contou com informações das pesquisas emergentes dos pioneiros na adoção de regimes de regulamentação da maconha. Os resultados das pesquisas iniciais depois de anos de experiência com diferentes abordagens de regulamentação indicam que algumas dessas ‘experiências’ estão tendo impacto positivo ou insignificante em algumas medidas, como saúde, ‘narcoturismo’ e taxas de uso, por exemplo. Outros modelos são vistos como um pouco problemáticos e são foco de processos de revisão para identificar ajustes adequados para abordar as questões emergen-

tes. Alguns dos novos regimes normativos são mal concebidos ou implementados e são culpabilizados pelo aumento do uso problemático ou pelo aumento dos ônus sobre as instituições normativas ou de saúde, ou por conflitos com jurisdições vizinhas que têm regimes diferentes. A maioria das 'experiências' normativas, no entanto, é reconhecida por ter diminuído os danos aos usuários, produtores, vendedores e comunidades que costumavam sofrer os resultados diretos da situação ilegal da maconha.

Outros diálogos e consultas informais resultam na decisão da Secretaria Geral da ONU de convocar uma conferência plenipotenciária das partes das três convenções da ONU sobre controle de drogas em 2021, cinco anos depois da crítica UNGASS de 2016, para negociar os contornos de uma nova Convenção Única que substituirá os três tratados atualmente em vigor. Vários países da Ásia, África e do Oriente Médio se opõem firmemente a essa mudança como evidência de uma diminuição da autoridade das convenções internacionais e um lobby para manter o idioma original de controle desubstâncias psicoativas. Mas eles também reconhecem que oconsenso anterior não mais existe e que o sistema dos tratados precisará finalmente ficar mais flexível.

Nesse ponto, a situação no Hemisfério é uma colcha de retalhos de regimes heterogêneos sobre a maconha. O comércio internacional da coca em sua forma natural foi permitido em alguns países, por exemplo, para abastecer o grande consumo legal no norte da Argentina por parte da Bolívia. Nenhum Estado do Hemisfério ainda está preparado para avançar para a legalização da produção ou venda de cocaína ou heroína, devido à grande oposição pública, embora a posse de pequenas quantidades para consumo pessoal de todas as drogas também tenha sido descriminalizada em alguns países.

Estrada da Seda: as drogas e a Internet

Em fevereiro de 2011, um website chamado 'Silk Road' (Estrada da Seda) foi lançado para todas as pessoas do mundo comprarem e venderem várias drogas controladas de maneira anônima. Não é o único site para esse fim, mas é o mais mal-afamado. Descrito pelo Senador Chuck Schumer dos EUA como "um serviço centralizado de drogas ilegais que representa a tentativa mais descarada de vender drogas online que já foi vista"[1], até agora conseguiu escapar das tentativas de fechamento por parte da segurança pública. É um dos desenvolvimentos tecnológicos que representam os maiores desafios para a eficácia dos esforços tradicionais da segurança pública para combater o suprimento de drogas.

Uma pesquisa independente de 2011-2012 mostrou que cerca de USD 1,2 milhão foi gasto na Estrada da Seda todos os meses,[2] e o site cresceu ainda mais desde então. O site funciona de modo semelhante a outros fóruns de vendas baseados na comunidade conhecidos, como o eBay: as reputações dos vendedores são verificadas por meio dos feedbacks das transações e os pagamentos normalmente são feitos em garantia até que a transação seja concluída. A Estrada da Seda foi descrita como "um site para conhece-

1 http://www.nbcnewyork.com/news/local/123187958.html
2 http://www.andrew.cmu.edu/user/nicolasc/publications/TR-CMU-CyLab-12-018.pdf

dores: uma maneira simples de encontrar drogas de melhor qualidade – não são baratas" e uma forma de os consumidores "evitarem as gangues".[3]

A Estrada da Seda escapou das intervenções de aplicação da lei porque opera com o software Tor – "uma rede de túneis virtuais" que garante a anonimidade dos usuários da Internet.[4] As transações também são realizadas usando a moeda online "Bitcoin". Ambos são mecanismos online legítimos: o Tor foi uma ferramenta crucial de ativismo contra a censura dos governos em lugares como China, Irã e Síria, enquanto a Bitcoin é a moeda de crescimento mais rápido do mundo e seu valor é estimado em USD 800 milhões.

3 http://www.guardian.co.uk/world/2013/mar/22/silk-road-online-drug-marketplace
4 https://www.torproject.org/about/overview.html.en

Em 2025, as lentes fixas sobre a proibição de drogas tornaram-se um caleidoscópio de abordagens da maconha, da folha de coca e de algumas novas substâncias psicoativas. Embora a oposição continue firme em todo o continente contra a criação de uma estrutura normativa legal para a cocaína, está havendo um debate sério sobre as opções normativas para os estimulantes. Algumas experiências com tratamentos de manutenção de estimulantes estão ocorrendo onde o crack é um problema sério e esforços de redução dos danos que enfocam a participação e o apoio aos usuários de crack e cocaína em pasta estão sendo bem desenvolvidos no Brasil e em algumas outras jurisdições.

Inovação normativa: a Nova Zelândia e as novas substâncias psicoativas

"As abordagens inovadoras devem ser aplicadas pelas forças de segurança. A Nova Zelândia, por exemplo, promulgou uma legislação criativa na qual o ônus de provar se a substância é segura recai sobre o vendedor."
—Yuri Fedotov, Diretor Executivo do UNODC, 2013

A legislação proposta da Nova Zelândia para a regulação de novas substâncias psicoativas (NPS, na sigla em inglês) trata do licenciamento de certas NPS (atualmente não incluídas nas convenções sobre drogas da ONU) a serem produzidas e vendidas legalmente dentro de uma rígida estrutura normativa[1]

Essa nova legislação segue tentativas anteriores de abordar o desafio emergente das novas substâncias psicoativasna Nova Zelândia, principalmente, a crescente popularidade das chamadas party pills (pílulas de festa) contendo o estimulante Benzilpiperazina ou 'BZP'. As tentativas iniciais de criar um modelo de mercado regulado para a BZP por meio de uma emenda na Lei de Uso Indevido de Drogas da NZ fracassaram (embora tenham representado a primeira tentativa de regulamentar um estimulante sintético para uso não medicinal em todo o mundo), e a BZP foi proibida em 2008.

Tal como foi a experiência comum em outros países onde as novas substâncias psicoativas têm mercados estabelecidos, as proibições tenderam apenas a gerar o surgimento de substâncias ainda mais novas no mercado.[2] O novo Projeto de Substâncias Psicoativas

1 O texto completo do projeto preliminar está disponível em: http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2013/0100/latest/whole.html
2 UNODC, 2013, "The Challenge of New Psychoactive Substances" (O desafio das novas substâncias psicoativas) http://www.unodc.org/documents/ scientific/NPS_2013_SMART.pdf

fornece uma estrutura normativa para a produção e venda de NPS, mas coloca o ônus de analisar e estabelecer os riscos dos produtos sobre os produtores, do mesmo modo que as indústrias farmacêuticas devem solicitar uma licença para comercializar uma droga somente depois de inúmeros testes. As penalidades no âmbito do novo regime incluem até dois anos de prisão para importação, fabricação, abastecimento ou posse com intenção de fornecer substâncias não aprovadas. Os elementos do modelo de vendas reguladas determina uma idade mínima de 18 anos para a compra; nenhuma propaganda exceto no ponto de venda; restrições sobre quais locais de venda podem vender os produtos; e requisitos de embalagem e etiquetagem.

O governo da Nova Zelândia declarou que "a situação atual é inaceitável" e que esse novo "regime fornecerá controles mais rígidos sobre as substâncias psicoativas. No momento esses produtos não são regulados, não há nenhum controle sobre os ingredientes, local de venda ou para quem podem ser vendidos."[3]

3 http://www.scoop.co.nz/stories/PA1210/S00181/dunne-legal-highs-regime-costs-and-penalties-announced.htm

O crime organizado e a violência, embora estejam diminuindo, ainda existem, em grande parte relacionados com o tráfico de cocaína no Sul – embora alguns grupos do crime organizado estejam tentando diversificar e levar a fabricação ilícita e a distribuição de produtos farmacêuticos e novas substâncias psicoativas para o Norte. Mas os efeitos das novas políticas sobre a maconha incluem não somente o aumento das receitas tributárias governamentais como uma quebra significativa dos lucros do crime organizado nessa área. Ao criar espaço para permitir que países diferentes busquem diferentes caminhos; ao desenvolver e aplicar melhores práticas embasadas em evidências; ao reduzir significativamente a carga sobre a polícia, as prisões e os tribunais; e ao reduzir o nível de violência relacionada com o mercado de drogas e o controle de drogas, os benefícios da regulamentação legal de algumas drogas são entendidos e reconhecidos.

"Nossas políticas tornam a heroína perigosa para o usuário porque nunca se sabe o que está injetando ou fumando ou qual é a dose apropriada. Quando os jovens ingerem Ecstasy, não têm ideia exatamente de o que a droga contém. Nossas políticas maximizam o risco para o usuário de uma overdose mortal ou de a droga conter um contaminante mortal."

RESILIÊNCIA

Resiliência

Resiliência é a história de uma mudança profunda em perspectiva sobre onde se pode encontrar a solução para o problema de drogas do Hemisfério. Em vez de enfocar principalmente a supressão da produção e do tráfico de drogas ou a mudança do regime legal ou normativo, os líderes nacionais e locais reconhecem que a melhor abordagem é enfocar as pessoas ao invés de nas drogas, reconstruir e fortalecer as comunidades de baixo para cima ("bottom-top"). Como um corpo saudável, uma comunidade saudável rejeita uma 'epidemia', seja uma epidemia de violência ou de dependência de drogas, por meio da sua própria capacidade de responder com eficácia sua própria resiliência.

Dependência química como uma doença

As pesquisas das últimas décadas no campo das neurociências geraram evidências de uma estreita relação entre as estruturas do cérebro e os comportamentos dos usuários de drogas, incluindo uma predisposição ao uso problemático de drogas; os efeitos de curto e longo prazo que podem ser causados pelo uso das substâncias tóxicas; e o papel importante dos fatores ambientais.

Evidências provenientes da neurociência também apoiam a definição de transtornos causados pelo uso de substâncias tóxicas como problemas crônicos que respondem ao tratamento, com uma série de marcadores que são potencialmente úteis na elaboração de estratégias para abordar o uso de substâncias tóxicas. Transtornos graves causados pelo uso de substâncias tóxicas, envolvendo as drogas mais prejudiciais, como álcool, heroína e cocaína fumável, são condições médicas que podem afetar seriamente a qualidade de vida e até levar a condições que ameacem a vida e as funções dos seus portadores. Existem tratamentos específicos para esses transtornos, que ajudam um grande percentual de pacientes. Entretanto, assim como com outras condições crônicas, as recaídas são frequentes. Foi relatado que o percentual de pacientes com dependência química que conseguem manter a abstinência e o percentual de pacientes com diabetes mellitus Tipo II que conseguem um controle adequado do seu transtorno metabólico são similares: 40% a 60%.

Essa estatística demonstra a necessidade de uma resposta paralela e pragmática de redução de danos para transtornos causados pelo uso de substâncias tóxicas para atender ao grande número de pessoas incapazes de cumprir os objetivos dos tratamentos embasados em abstinência. Para aplicar a compreensão sobre padrões problemáticos do uso de drogas de modo eficaz no contexto de prevenção, tratamento e intervenções de redução de danos, é necessário fazer distinções claras entre diferentes padrões de uso e entre o grau de nocividade e os riscos associados com as diferentes substâncias disponíveis nos mercados lícito e ilícito.

Essa mudança começa quando é necessário um novo esforço para abordar os níveis crescentes de violência, a ação de gangues, a superlotação das prisões e a exclusão social relacionada com as drogas em muitas partes do Hemisfério. Não é uma única causa que gera esses problemas – uma série de fatores de risco preocupantes contribuiu para o desespero e a frustração no nível da comunidade, principalmente, o tráfico e uso problemático de drogas,

famílias disfuncionais, desemprego e uma degradação dos valores comunitários e da rede de apoio local necessários para que os jovens façam uma transição bem sucedida para a vida adulta. Além disso, uma baixa confiança pública e no sistema judiciário bem como em outras instituições governamentais em muitos países levou à criação de coalizões locais e nacionais que exigem iniciativas sociais, de saúde e judiciárias mais abrangentes e eficazes dentro das comunidades. Alguns governos locais, organizações não governamentais e empresas respondem com tentativas de colaborar e obter a participação mais ampla dos cidadãos.

"Quando a televisão passou essas imagens de adolescentes de Davis Inlet no norte do Canadá — alguns com apenas 11 e 12 anos, inalando gasolina em sacos de papel com seus olhos vagos — nas telas das nossas TVs urbanas na década de 1990, os canadenses entenderam imediatamente o problema e ninguém imaginava que fosse gasolina."

Essas iniciativas embasadas na comunidade incluem, por exemplo, o treinamento de pessoas das próprias comunidades em prevenção e tratamento de usuários de drogas problemáticos; programas de redução dos danos; programas educacionais voltados para os jovens; e atividades patrocinadas, como esportes, que incentivam os indivíduos socialmente excluídos a participar de uma equipe de esportes em vez de uma gangue. As comunidades mais próximas também resultam na troca de informações de modo que os membros da comunidade possam saber quem precisa de ajuda.

Como muitas mudanças profundas, esta começa gradualmente e ganha força com o tempo. Alguns países e comunidades avançam mais rápido que outros. Por exemplo, um prefeito pioneiro, que entende a força que está por trás desta mudança em questão, investe pesadamente nesses programas e depois de cinco anos parece que essas iniciativas estão produzindo resultados muito positivos na redução de homicídios, na redução do tráfico e na melhoria da saúde. Esse exemplo é seguido por outros e, depois de dez anos, as conquistas caso a caso tornam-se uma tendência regional. Esse processo é tão lento que, além da esperada reação negativa das instituições e dos políticos que sentem que seus interesses estão sendo ameaçados, existe também a resistência daqueles que acham que os resultados não estão sendo realizados com rapidez suficiente .

Enquanto essas mudanças de base estão acontecendo em todo o Hemisfério, o contexto global também começa a mudar. É convocada uma Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU e nela é realizada uma reunião privada entre os líderes para discutir essa mudança do controle de drogas para a resiliência da comunidade.

Em resposta aos pedidos de ajuda dos países e das regiões que sofrem com a violência, os países desenvolvidos concordam em se associar ao complexo esforço humanitário para fortalecer as comunidades, com ênfase na redução da violência e, não, no controle de drogas. Parte do ímpeto para isso é o poder econômico crescente dos países em desenvolvimento, que aumenta a atratividade das boas relações.

Abordagem da crise da heroína: um estudo de caso da Espanha

Durante a década de 1980 e no início da década de 1990, a Espanha sofreu uma epidemia de heroína que causou um sério problema de saúde e segurança pública. As drogas tornaram-se a causa principal de morte entre os jovens nas grandes cidades e novos casos de AIDS ligados à injeção de drogas chegaram a 3.500 casos por ano em 1993-95, colocando a Espanha em primeiro lugar da Europa. Além disso, um grande aumento do crime associado com o consumo de drogas gerou um forte alarme social.

Desde 1985, a Espanha iniciou um Plano Nacional sobre Drogas em resposta a essa crise. Esse Plano, embasado em uma abordagem da saúde pública e em um consenso político e social, evoluiu por quase trinta anos.

Os primeiros esforços foram direcionados para a criação de uma rede ampla e diversificada de centros, capazes de garantir o tratamento gratuito para viciados em drogas. Até hoje, mais de 200 mil pessoas receberam tratamento. As políticas de redução de danos, incluindo a distribuição de metadona e a troca de seringas, também aumentaram. Uma consequência disso foi que os dependentes de metadona cresceram de 28.806 em 1995 para 88.700 em 2003. Além disso, em meados da década de 1990, a educação sobre prevenção aumentou por meio de programas escolares, familiares e comunitários.

Depois de dez anos de aplicação dessas políticas, os efeitos mais graves da epidemia de heroína começaram a diminuir. Primeiro, diminuíram as mortes por overdose; em seguida, a predominância do consumo caiu; depois, lentamente, a demanda por tratamento também diminuiu. Um dos indicadores mais importantes do sucesso foi a redução drástica do uso intravenoso: em 1990, os usuários de drogas injetáveis representavam 50% dos dependentes de heroína tratados; em 2000 eles representavam apenas 17%. Esses números explicam a importante diminuição de infecções pelo HIV-AIDS e de outras doenças infecciosas (como tuberculose e hepatite) entre os usuários de drogas injetáveis. Ainda existem consequências dessa crise, mas a eficácia dessas políticas é inquestionável: uma redução significativa na incidência e na predominância do uso de heroína (0,1% em 2011), uma diminuição da mortalidade e a melhoria da saúde e da qualidade de vida de milhares de pessoas. As taxas de crimes associados também diminuíram. Também ocorreu uma mudança cultural – atualmente, o uso de heroína resulta em rejeição social e a percepção dos riscos com o consumo de heroína é alta entre os jovens.

Para ajudar nessa tentativa de combate à violência, os países hemisféricos aumentam os controles das exportações de armas e ratificam a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo. Ao mesmo tempo, esses países negociam Memorandos de Entendimento (MOUs) entre si para permitir o compartilhamento dos ativos confiscados do lucro ilegal relacionado a drogas. Esses novos recursos financeiros, combinados com um reequilíbrio da ajuda externa para enfatizar a prevenção da violência e o fortalecimento das comunidades, começam a redefinir um consenso hemisférico sobre as questões de drogas e crimes.

"O foco no controle de drogas é como "procurar as chaves do carro sob o poste de iluminação, quando você as tiver perdido a um quarteirão de distância na escuridão."

Uma iniciativa começa, principalmente via mídia social, a mencionar o sucesso de proezas visionárias do passado, como o Plano Marshall, a disseminação do planejamento familiar pelo Fundo das Nações Unidas para a População e o sucesso global das políticas de prevenção do tabagismo. Se grandes desafios como esses fo-

"A questão das drogas não é exatamente um problema de criminalidade, na medida em que é um problema socioeconômico."

ram bem-sucedidos no passado, então uma iniciativa para fortalecer as comunidades por meio de abordagens que enfatizam suas necessidades e estratégias apropriadas de intervenção, e que harmonizou e esclareceu as métricas para o sucesso, certamente faria a diferença.

Os doadores de toda a região e mais além dão um passo para frente para ajudar a financiar uma série de iniciativas vinculadas, denominada "Resiliência 2025." Sob esse esforço-conjunto, os países enfatizam os desafios da prevenção da violência e do uso de drogas, reforma das prisões, desenvolvimento social das comunidades, educação, emprego e questões problemáticas do uso de drogas dentro de suas comunidades locais com novo vigor e eficácia.

A considerável expansão do tratamento de dependentes de álcool e outras drogas, a redução de danos, os programas de triagem e intervenção precoce, e as alternativas para encarceramento, descriminalização de posse para uso pessoal na maioria das regiões, tribunais de tratamento de drogas, serviços de liberdade vigiada, monitoramento e aconselhamento, serviços de saúde dentro das prisões para usuários e dependentes de drogas, além de iniciativas de justiça restaurativa envolvendo vítimas e infratores - tudo isso levando a um elevado número de pessoas que se beneficiam de tal modo que muitas delas conseguem reconstruir suas famílias e suas vidas profissionais. Esses sucessos, por sua vez, impactam níveis de crime, coesão familiar e saúde comunitária em várias áreas.

Tais esforços são apoiados pelo surgimento de iniciativas em outros campos relacionados também: campanhas de Maternidade e Paternidade Responsáveis, programas de valores para escolas, programas educacionais para prisões, programas desportivos e culturais para comunidades desfavorecidas, programas de treinamento vocacional, aptidões básicas para programas de uma vida bem-sucedida para jovens, pais com pouco nível de instrução, além de programas de policiamento nas comunidades para a região. Com todos esses outros programas necessitando de apoio também, a meta original de realocação de 25% dos recursos financeiros para aplicação da lei de drogas para programas de redução de danos e prevenção da violência e do uso de drogas embasados em evidências não darão resposta até 2020, apesar de algumas mudanças no orçamento terem ocorrido para pelo menos iniciar os programas-piloto em cada país.

Prevenção embasada em evidências

Até hoje, os programas mais bem-sucedidos de prevenção de drogas têm sido intervenções abrangentes destinadas a ajudar os pais na adoção de práticas positivas na família, na gestão de ambientes de sala de aula e no desenvolvimento de uma gama de habilidades sociais. Os programas que levam em consideração as diferenças culturais, as práticas e os costumes de cada país ou grupo-alvo obtêm os melhores resultados.

O tabaco e o álcool fornecem lições potencialmente importantes para os programas de prevenção de drogas. No caso do álcool, impostos mais elevados, restrições na densida-

de de distribuição, horários reduzidos de venda, propaganda, além da definição de uma idade mínima para consumo, entre outras medidas, têm demonstrado ser eficazes na redução do uso prejudicial. Intervenções breves e direcionadas para populações prestes a iniciar o uso também podem ser úteis.

Prevenção do uso de drogas baseada em evidências

- Programas de habilidades na família – pais (primeira e segunda infâncias e adolescência)
- Educação na primeira infância
- Habilidades pessoais e sociais, sendo que as sociais influenciam a educação (segunda infância e adolescência)
- Habilidades de gestão de sala de aula (segunda infância)
- Implementação de políticas de álcool e tabaco (início da adolescência até idade adulta)
- Iniciativas comunitárias de múltiplos componentes (todas as idades)
- Triagem, breve intervenção e encaminhamento para tratamento - SBIRT (início da adolescência até idade adulta)
- Prevenção no local de trabalho (adolescência até idade adulta)

Embasada em falta de evidências

- Disseminação de informações apenas
- Campanhas divulgadas pelos ceículos de comunicação sem base científica e não preventivas
- Esportes ou outras atividades de lazer

Fonte: Padrões Internacionais sobre Prevenção do Uso de Drogas, Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes

Essa dificuldade na identificação de recursos financeiros suficientes representa desafios para a plena implementação dos muitos programas que são objeto de apoio. Os esforços para transferir os recursos financeiros de orçamentos de segurança e aplicação da lei são bem-sucedidos em parte, mas causam uma considerável contrarresposta. Uma redução média de 10% nos orçamentos da polícia em diversos países do Caribe, indispensável para financiar os aumentos na prevenção da violência na comunidade e nos serviços de saúde, é acompanhada por reduções de pessoal na polícia e por um aumento de curto prazo em termos de crime e violência. Em alguns países da América Latina, onde os níveis de violência, atividade de gangues e uso de drogas são relativamente baixos, uma resposta comunitária de saúde ao problema parece menos relevante do que a crença de que punições rigorosas ajudariam a impedir todas as atividades criminosas, incluindo o uso de drogas. Assim, aos poucos, a "Resiliência 2025" altera as respostas a drogas e ao crime relacionado com drogas desde uma tendência de usar penalidades repressivas até uma ênfase em educação eficaz para prevenção precoce e desenvolvimento social, principalmente por meio de iniciativas destinadas aos jovens e à descriminalização para uso pessoal em um número cada vez maior de países. Os líderes comunitários dos países com tribunais de tratamentos de drogas implementados oferecem treinamento e assistência técnica

" . . . o conceito de segurança deve mudar da ideia de uma salvaguarda militar de fronteiras estaduais para a redução da insegurança na vida cotidiana das pessoas (ou da insegurança humana). Em toda sociedade, a segurança humana é prejudicada por uma variedade de ameaças, incluindo fome, doença, crime, desemprego, violações dos direitos humanos e desafios ambientais.
A intensidade dessas ameaças difere em todo o mundo, mas a segurança humana permanece uma busca universal pela liberdade da penúria e do medo."- 2013 Relatório de Desenvolvimento Humano

para outras comunidades que desejam se afastar desde o modelo de penalidade de resposta até os crimes relacionado com drogas. Jurisdições comunitárias e outras alternativas, além do encarceramento, tais como novos modelos de liberdade vigiada (sursis) e liberdade condicional criadas para funcionar com populações dependentes e traficantes de drogas, são também incluídas nesses programas de treinamento e assistência técnica. Observando os excessos do passado por parte da polícia e das forças de segurança, as instituições de aplicação da lei desenvolvem estreitas parcerias com organismos de saúde para garantir que as pessoas as quais a polícia encontra sofrendo de distúrbio ou doença mental devido ao uso de drogas sejam encaminhadas para tratamento apropriado, em vez de encarceradas.

Alternativas ao encarceramento para dependentes de drogas infratores

Tribunais de Tratamento de Drogas
(Chile, México, Trinidad e Tobago, Jamaica, Costa Rica, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Europa)

Os tribunais de tratamento de drogas vinculam os dependentes infratores ao tratamento por abuso de drogas e monitoram o progresso por meio de frequentes testes toxicológicos e rigoroso monitoramento judicial. As partes integrantes do modelo são: comunicação regular entre juízes, promotores, advogados de defesa, provedores dos tratamentos e a equipe dos tribunais de modo a garantir o compartilhamento de informações precisas e atualizadas e uma resposta coordenada; um sistema de recompensas diferenciadas e sanções para fomentar por parte da aquiescência e vínculos com outros serviços, tais como formação profissional e moradia, para ajudar os dependentes a obter - e manter - uma vida livre das drogas. Uma pesquisa nos Estados Unidos mostra que os tribunais de tratamento de drogas reduzem a reincidência em média de 8 a 12 pontos percentuais.

Jurisdições comunitárias
(Estados Unidos, Canadá, Austrália, Europa)

As jurisdições comunitárias são jurisdições focadas na vizinhança que tentam aproveitar o poder do sistema de justiça para abordar problemas locais. Consideram a própria vizinhança a vítima do crime e exigem que os infratores saldem sua dívida com a vizinhança afetada (geralmente por meio de uma restituição em benefício da comunidade). Também autorizam os infratores, quando apropriado, a obterem ajuda para seus problemas subjacentes, tais como dependência de drogas ou doença mental. Com a colaboração dentro do sistema de justiça e com as partes interessadas externas, tais como moradores, comerciantes, igrejas e escolas, as jurisdições comunitárias testam abordagens novas e agressivas em termos de segurança pública, em vez de simplesmente responderem ao crime após de sua ocorrência. Uma pesquisa nos Estados Unidos mostra que elas podem reduzir a reincidência, contribuir na redução da quantidade de crimes e aumentar a confiança pública no sistema de justiça.

Uma variação desse modelo é a Oportunidade de Condicional sob Coação do Havaí (HOPE), um programa de supervisão que visa reduzir o crime e o uso de drogas com a realização de testes de drogas frequentes e aleatórios nas pessoas em liberdade vigiada (sursis), com a ameaça de encarceramento imediato e por um curto período em caso de desobediência. Outros esforços que promovem a integração social e reduzem a reincidência incluem o tratamento de infratores dependentes de drogas enquanto estiverem na prisão, além do desenvolvimento de jurisdições comunitárias e de reintegração. Em todos esses programas, as evidências sugerem que a participação de atores locais e da comunidade é fundamental para o sucesso.

Existe um consenso sobre a necessidade de oferecer um plano abrangente para o acolhimento e tratamento dos dependentes de drogas, bem como implementar uma série de medidas embasadas na redução de danos. Trata-se de medidas como tratamentos ambulatoriais nas comunidades, tratamentos especialmente dirigidos aos jóvenes, intervenções na área da saúde, como a troca de seringas (nos casos de uduários de drogas injetáveis), inovações no tratamento de substituição para usuários de pasta de coca, serviços de consumo supervisionados, mais acesso ao tratamento às populações mais vulneráveis e oportunidades de trabalho para os menos favorecidos.

Em muitos casos, porém, o número de juízes, policiais, profissionais de saúde e assistentes sociais, e outros líderes comunitários é muito pequeno para responder a todas as necessidades sociais. Em outros casos, as tentativas de implementação de programas embasados em evidências para abordar o problema das drogas entram em conflito com os interesses e programas pré-existentes. Esses conflitos ocorrem não apenas no nível da comunidade, mas também no nível da implementação de políticas onde as autoridades locais acham difícil abrir mão das ideias desacreditadas há tempos pela comunidade de peritos ou desafiar direitos adquiridos. A não integração desses programas nos serviços sociais, de saúde e de educação existentes significa que quando os orçamentos são escassos, os programas estabelecidos são os primeiros da lista para recursos financeiros, deixando os novos programas de lado.

"Antigamente, os juízes conheciam todas as pessoas da cidade e podiam ser vistos como uma figura paterna, falando com todas as pessoas. As pessoas hoje tornam-se números nas nossas jurisdições. O que os tribunais de drogas nos têm incentivado a fazer é restituir a natureza humana ao sistema de justiça."

Em alguns países, a implementação desigual da "Resiliência 2025" cria consequências indesejadas, incluindo uma manifestação contra o programa e suas nações doadoras, que são acusados de terem contribuído com recursos financeiros inadequados. Em 2021, os líderes hemisféricos expressam um compromisso renovado com a "Resiliência 2025" e alguns países com as economias mais fortes na região efetuam contribuições adicionais para os países mais necessitados.

Dois desenvolvimentos impulsionam a "Resiliência 2025" em direção a um sucesso ainda maior. O primeiro desenvolvimento é a prosperidade crescente da região, que cria um conjunto maior de recursos para essas iniciativas sociais e de saúde. O segundo desenvolvimento é sutil, mas poderoso: uma vez que o foco muda das drogas para as pessoas e comunidades resilientes, um conjunto diferente de métricas começa a refletir as prioridades alteradas. O hemisfério começa a medir o sucesso de suas sociedades em termos de saúde e segurança, em vez dos aspectos de um determinado problema dentro dele.

Com o tempo, o conceito de uma abordagem equilibrada torna-se mais do que apenas palavras: uma realidade local em muitos países por todo o hemisfério. Apesar de essas reformas não serem implementadas universalmente em todos os países, elas começam a se

consolidar em determinadas áreas e começam sua expansão aos poucos, à medida que os benefícios da abordagem tornam-se mais aparentes. Formação de comunidades resilientes apesar da melhoria na educação e do número de empregos em geral, reforma das abordagens de encarceramento, indução de valores sólidos como parte de programas abrangentes de prevenção, proteção de direitos humanos, prestação de serviços precoces de intervenção para indivíduos com distúrbios decorrentes do uso de drogas, adesão ao princípio da proporcionalidade no proferimento de sentenças, prestação de serviços mais intensivos para a redução de danos em geral e danos à saúde para a maioria dos usuários de drogas, incluindo a prevenção do HIV, da hepatite e a proteção contra overdose entre os usuários de drogas injetáveis - em todas essas áreas, as melhores práticas são compartilhadas e tornam-se consagradas não apenas na estratégia de enfrentamento às drogas em todas as nações, mas na programação e na definição dos orçamentos de todas as nações.

Tanto o trabalho dedicado da comunidade a longo prazo e quanto uma política eficaz de comunicação são fatores que ajudam os cidadãos no desenvolvimento de uma visão mais realista do problema das drogas e no esclarecimento da percepção dos riscos relacionados à própria saúde e a dos familiares. Do mesmo modo, os cidadãos gradualmente tomam conhecimento de que são uma parte fundamental da solução e não apenas vítimas do problema.

"As pessoas respondem melhor com uma abordagem holística. Não fiquem apenas construindo prisões. Vamos dar uma olhada nos infratores de drogas não violentos e onde possivelmente tratá-los na comunidade."

Com essa parceria hemisférica renvada, as abordagens do problema das drogas passam de controle para prevenção, medidas selecionadas de redução de danos, tratamento, e deixam de ser orientadas por diretivas de governos centralizados para serem conduzidas nos níveis regionais e locais. Apesar de haver uma certa variação entre os países e em seu interior, a maioria das nações considera a atividade de gangues e a violência desafios melhor abordados por meio de iniciativas comunitárias de prevenção. As nações aceitam com sabedoria a exclusão social e a implementação de abordagens comunitárias centradas na saúde para as pessoas com um distúrbio subjacente do uso de drogas, ou para traficantes de drogas de baixo nível e para as pessoas mais vulneráveis à adesão em gangues ou à progressão para atividades criminosas mais graves.

Consideráveis sanções penais relacionadas a drogas são aplicadas apenas aos principais chefes do tráfico de drogas e líderes de gangues, principalmente às pessoas culpadas pela violência contra vítimas inocentes. Os vendedores de drogas na comunidade são geralmente tratados sob um modelo de justiça restaurativa, que os expõe à comunidade nas quais devem pagar sanções pecuniárias, realizar trabalho comunitário e passar uma grande parte do tempo com a reeducação em valores ou nos programas oferecidos pelas Comunidades Resilientes que formam parte da iniciativa "Resiliência 2025". O governo e a sociedade civil parecem estar cooperando de maneira mais estreita para garantir que os serviços de tratamento e prevenção embasados em evidências e as intervenções de prevenção da violência estejam prontamente disponíveis.

Até 2020, os líderes comunitários poderão apresentar alguns sucessos iniciais. Os grupos criminosos são mais fracos, as comunidades por todo o hemisfério são mais fortes e as taxas de crimes e de participação de gangues menores.São desafios ainda presentes porém, mais maleáveis. Os jovens que vivem em regiões tradicionalmente conturbadas têm a opçãoes de concluir programas educacionais, abrindo mais oportunidades para um vida produtiva e esável..Aumenta, assim,o número de jovens de comunidades mais pobres que ingressam , aos poucos, na classe média. Ademais, um maior porcentagem de jovens começam a participar de atividades desportivas e culturais; muitas delas patrocinadas pelo setor privado, organizações não governamentais - ONGs e instituições religiosas.

"Os programas de prevenção do uso de drogas tendem a impactar outro comportamento também - eles abordam o desempenho escolar deficiente e a manutenção de crianças nas escolas e de empregados no lugar certo. Existem tantos resultados associados. A questão envolve mais do que manter as pessoas longe das drogas."

Em várias comunidades, a confiança dos cidadãos na justiça e em outras instituições governamentais tem aumentado como resultado dos esforços de participação social. Um maior número de pais mantém o compromisso de participar plenamente da criação de seus filhos, em parte pela capacidade econômica de atender às necessidades da família: há mais oportunidades de trabalho até em localidades mais pobres. Os serviços de tratamento e redução de danos pelo uso de álcool e outras drogas estão disponíveis para a maioria dos que o solicita. A violência das gangues, a exclusão social e os danos relacionados ao uso de drogas e álcool, conforme medidos pelas pesquisas da OEA em todo o hemisfério, têm sido reduzidos lentamente, mas de modo contínuo, por todo o hemisfério.

O grande desafio, porém, é manter os esforços ao longo do tempo. Alguns países apresentam falhas no monitoramento contínuo e na avaliação das ações. O fato resulta na redução da qualidade dos programas de prevenção às drogas e aos crimes, bem como nas intervenções realizadas junto a gangues e usuários de drogas. Essas falhas geram aumentos no uso de tabaco, álcool, e, posteriormente, ao consumo de outras drogas, sejam elas tidas como mais leves ou pesadas. Os países do hemisfério manifestam preocupação, quanto a este aspecto, pois essa tendência apresentada em alguns países contrasta com indicadores positivos atingidos em algumas nações.

Apesar desses desapontamentos, a estrutura organizacional embasada na comunidade desenvolvida por todo o hemisfério como resultado da "Resiliência 2025" fornece oportunidades para reavaliar essas anomalias e identificar lacunas na prestação de serviços em todos os setores. A mudança de paradigma do foco na criação de sociedades resilientes força as pessoas e os governos a olharem para dentro em busca de soluções e a reconhecerem a necessidade de reformas sociais.

Até 2025, a maioria dos problemas atuais ainda existirá, mas muitas comunidades têm conseguido mitigar as consequências mais graves. Essas comunidades têm ajudado seus cidadãos a se recuperar do uso problemático de drogas, têm conseguido ensinar muitos jovens a fazer escolhas inteligentes, têm descoberto maneiras

mais eficazes de prevenir a violência e têm fortalecido parcerias. A opção de colocar pessoas e comunidades no centro do problema está incentivando os países por todo o hemisfério na atuação contra um desafio comum via criação de cidadãos e comunidades resilientes.

RUPTURA

Ruptura

Durante a Assembleia Geral da OEA de 2013, o Relatório sobre o Problema das Drogas nas Américas é apresentado e reconhecido como uma referência importante. Esse relatório gera um grande debate. Os países membros concordam em aumentar e fortalecer a implementação e a coordenação de suas políticas relacionadas a drogas.

Mas até a Assembleia Geral de 2016 parecerá que muito pouco progresso foi na verdade obtido e que a frustração de muitos representantes dos países membros será palpável. Diversos representantes da América Central declaram isso a eles; o problema mais importante e urgente envolve as dezenas de milhares de mortes causadas pela violência, muitas das quais são associadas ao trânsito das drogas por todo seu território, e que tal situação é intolerável. Alguns deles acrescentam que se sentem desapontados pela falta de progresso desde a reunião de 2013, onde foi acordado que mais países desenvolvidos forneceriamassistência complementar aos países produtores ou de trânsito. Diversos representantes afirmam que os compromissos assumidos naquele momento ainda não foram materializados e que seus países continuam a ser afetados pela violência associada ao trânsito das drogas destinadas a outros países. Essas discussões geralmente terminam com a expressão "Somos nós que estamos pagando o preço mais alto. Somos nós que estamos perdendo a maior parte das vidas humanas. A situação atual é injusta."

Em política ninguém quer se comprometer; sempre preferem comprometer aos demais.

– Atribuído ao historiador Jens Arup Seip

Informalmente, esses representantes destacam que é cada vez mais contraditório e injusto que em algumas jurisdições dentro dos países de destino, a produção, a venda e o consumo da maconha estejam sendo legalizados, enquanto seus países precisam manter uma "guerra contra as drogas", principalmente a cocaína – que apresenta custos tão elevados em termos de vidas humanas e recursos. E, afinal, eles argumentam que a assinatura de um tratado internacional não deve equivaler a um pacto de morte.

Depois em 2016, em uma reunião de cúpula dos países da América Central, um dos governos que havia sido um dos mais críticos na Assembleia Geral da OEA anuncia que decidiu se concentrar novamente em seus recursos de segurança e estabelecer suas prioridades nas áreas de fortalecimento da educação, fornecimento de tratamento para usuários problemáticos de drogas, prevenção do uso de drogas, controle das atividades de lavagem de dinheiro, fornecimento de serviços de redução de danos e adoção de medidas rigorosas para contenção da corrupção. Após a reunião, vários analistas deduzem que essa reorientação das prioridades significará um menor controle do trânsito de drogas em diversos países da região, cujas forças policiais e aparato judicial parecem estar esgotados como resultado do aumento da violência criminal nos últimos anos. Eles referem-se à política que acreditam prevaleceu nas décadas passadas em um

A América Central não pode enfrentar este problema. Está muito além de suas capacidades, visto que é um enorme problema de segurança que está gerando a violência dos conflitos armados. O conflito mudou de patamar na medida em que não se estabeleceu o Estado de Direito; agora as pessoas buscam resolver seus problemas à bala.

país sob o qual os governos pareciam chegar a acordos tácitos com as organizações do tráfico, de modo a não dificultar drasticamente o trânsito das drogas, em troca de uma "paz social" interna relativa.

Alguns governos no continente se distanciam dessa possível mudança na política, indicando que apesar da plena compreensão da situação que particularmente aflige muitas áreas do trânsito de drogas, eles prefeririam ver alguma forma de solução coletiva para o problema e não várias formas unilaterais divergentes, o que parece estar ocorrendo. Eles estão preocupados com o fato de uma abordagem diferenciada promover um maior volume de tráfico, crime e consumo nesses países e assim causar uma aplicação reduzida da lei.

Especialistas e peritos do setor de segurança argumentam que é impossível recriar a experiência de várias décadas atrás, quando um país supostamente manteve acordos tácitos com narcotraficantes. Hoje, eles argumentam que os grupos do tráfico são muito poderosos, tendo desenvolvido um potencial de corrupção que não existia no passado. Eles observam que o resultado mais provável de uma política de aplicação reduzida da lei em termos de drogas seria o fluxo crescente de drogas por meio dos países afetados, além do aumento de problemas com o consumo de drogas, crimes do direito penal comum e divisão das famílias. As economias dos países envolvidos nessas atividades receberiam um estímulo com a expansão do número de líderes ricos de cartéis, implicando na realocação para a região, contratação de trabalhadores locais, guarda-costas, advogados, contadores e outros funcionários para ajudar com o número cada vez maior de operações pessoais e comerciais.

Além disso, os criminosos começam a adquirir respeitabilidade com o financiamento de escolas e unidades de saúde e com a socialização com funcionários públicos. Eles se tornarão membros aceitos das comunidades. Paramanter o status quo, eles começam a pagar pelos votos para os funcionários públicos que apoiam seu programa, criando dois centros de poder no estado: o do governo e o dos criminosos. Os países que toleram os criminosos se transformarão em estados criminosos e terão mais dificuldade na obtenção de dinheiro para fins de desenvolvimento, uma vez que não pode haver nenhuma garantia de um sistema financeiro digno de confiança. Pelo mesmo motivo, investidores privados legítimos hesitarão em investir em tais países.

Alguns países não querem enfrentar as organizações criminais transnacionais que aportam bilhões de dólares para a economia. Simplesmente esperam que estas organizações se portem um pouco melhor.

Outros governos, porém, argumentam que as apreensões são apenas um aspecto da abordagem centrada na aplicação da lei e não dizem tudo. Eles apontam o caso de um país específico onde a intensa campanha para interromper as operações dos cartéis de drogas teveimpacto direto no aumento das taxas de homicídios. Apontaram, também, que o aumento das operações contra o tráfico de drogas em outro país acarretou, inicialmente, no aumento da violência nos portos e nas cidades fronteiriças no primeiro país, antes do desmembramento dos cartéis. Alguns países, principalmente os envolvidos na produção e no trânsito de drogas,

declaram que é o soberano direito dos estados de tomar suas próprias decisões de política nacional e que isso se sobrepõe ao que consideram convenções ultrapassadas e ineficazes sobre drogas e as obrigações resultantes dos tratados. Esta última posição é reforçada por analistas que argumentam que a possibilidade de políticas diferenciadas de produção e trânsito de drogas como uma forma de priorizar a ação nesse campo para outras áreas, tais como prevenção do uso de drogas, violência ou lavagem de dinheiro, não está em conflito com os princípios associados ao conceito de "Segurança Multidimensional" adotado pelos Estados Membros da OEA em 2003, que sustenta que a arquitetura de segurança deve ser flexível e que a sua definição depende de cada Estado.

Um futuro pouco promissor é um futuro no qual os países produtores e consumidores não atuam de forma coordenada. Um futuro sem claridade nem consenso entre os EUA, Europa e América Latina, no qual os traficantes de drogas exploram o negócio mais lucrativo do mundo. É um futuro no qual avançamos por caminhos diferentes.

Logo depois da reunião de cúpula na América Central, outros países com problemas nacionais semelhantes indicam que poderiam adotar a mesma posição independente para reduzir os índices de violência. Os relatórios da mídia sugerem que alguns governos estão implementando uma política semelhante às recentementeadotadas na América Central, onde os países concentram os esforços de aplicação da lei em crimes sem drogas e na violência de gangues dentro de seus países e ignoram a aplicação da lei contra as operações dos cartéis de drogas.

Posteriormente, alguns governos começam a ser acusados de negligenciar suas responsabilidades de controle do tráfico de drogas dentro e de seu território. Acuasm não receber resposta direta por parte dos respectivos governos. No entanto, comentários não oficiais esclarecem que, ainda que se priorize a a redução da violência, segue-se empreendendo esforços contra o tráfico de drogas. A diferença é que esses esforços não estão no centro da política do governo.

Nesse contexto , os governos dos países das américas Central e do Sul, localizados no chamado "corredore das drogas" da reiteram seus compromissos de fortalecer os laços de cooperação com a comunidade internacional, especialmente, em termos de contenção das atividades relacionadas à economia ilegal das drogas . Não obstante,insistem que os organismos internacionais, tais como OEA/CICAD e UNODOC, aumentem a percentagem de seus recursos financeiros destinados à ao controledas fronteiras, incluindo treinamento e tecnologia avançada. Quase ao mesmo tempo, a mídia local relata que dois países do Caribe, que foram por muito tempo rotas de trânsito de cocaína em direção à Europa e África Ocidental, estão considerando a possibilidade de implementar uma política semelhante de "drogas à distância para focar criminosos". As notícias são extensivamente divulgadas internacionalmente, apesar de os governos envolvidos não confirmarem ounegarem as informações.

A comunidade global apresenta fortes reações ante a possibilidade de alguns países estarem implementando políticas que os permitam ignorar a produção e o trânsito de drogas, principalmente da cocaína e provoca fortes reações. Vozes são ouvidas proclamando que essa é uma situação inaceitável, uma vez que além de aban-

Foi divulgado recentemente que o Banco HSBC, acusado de lavar dinheiro dos narcotraficantes mexicanos, pagará uma multa de 1,9 bilhão de dólares para que o governo dos EUA desista de imputar-lhe cargos criminais! O que significa que os bancos responsáveis pelo problema podem pagar uma multa para livrar-se da sanção. Sem dúvida, neste caso está sendo aplicado um sistema com dois pesos e duas medidas: os EUA exigem rigor aos países da América Latina, mas não são tão exigentes em seu próprio país.

donar as obrigações dos tratados, também ameaça seriamente a segurança regional. Líderes políticos e jornalistas em todo o mundo argumentam que os países que estão implementando essa política se tornaram "narcoestados".Os vizinhos protestam afirmando que esse fato não deve ser permitido e que o momento de reação é agora, ou pode vir a ser muito tarde. Outros líderes mundiais exigem uma ação imediata para revogar essa mudança de política e para alinhar todos os países com suas responsabilidades legais e morais em relação à comunidade global.

Após cerca de dois anos, todos os países que implementaram o novo enfoque de não intervir na produção e tráfico de cacína, registraram uma redução do número de apreensões de drogas e prisão de traficantes. Em alguns desses países, houve também uma redução no número de homicídios, que as autoridades indiretamente atribuem às medidas adotadas.

Após mais dois anos, contudo, os meios de comunicação local e internacional relatam que os países da América Central que reduziram consideravelmente suas operações de repressão a drogas descobriram que estão se tornando cada vez mais atrativos para os cartéis de drogas. Juntamente com a descrição dos problemas de aumento do consumo de drogas e da criminalidade em seus territórios, os analistas e comentaristas relatam o poder crescente que os líderes dos cartéis parecem estar acumulando, demonstrado por meio das imensas mansões e a crescente influência na economia, nos sistemas políticos e nas instituições desses países. No futuro, esses analistas argumentamser inevitável que os líderes criminosos se transformem em líderes respeitados em suas sociedades, e que o previsto se tornará numa profecia autovalidada – esses países terão se convertido em "narcoestados".

As entidades públicas e os partidos políticos da região circundante reagem de diversas formas. Em alguns deles, existe uma significativa oposição à implementação da nova política, com argumento de que representa "um retorno à pior parte do passado". Em outros, a reação dominante é a indiferença, apesar de a redução inicial na taxa de homicídios ser bem-vinda. Os países que são o destino final das drogas estão experimentando, por sua vez, um aumento no volume do consumo de cocaína, devido a um aumento da disponibilidade, custo reduzido e aumento do nível de pureza como resultado da redução das operações de aplicação da lei nos países de trânsito.

Durante o primeiro trimestre de 2018, a Junta Internaiconal de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) emite um relatório no qual critica veementemente o que define como a "permissividade" de alguns países em relação à produção e trânsito de drogas, indicando que essa posição é uma violação dos compromissos adotados na Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, na Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias

Psicotrópicas de 1988. Uma vez que o relatório menciona especificamente alguns países, os governos correspondentes reagem ressaltando que estão respeitando seus compromissos com essas convenções e que suas políticas de segurança interna não estão definidas em termos de permissividade no tocante à economia de drogas ilegais, mas em termos de prioridades no enfrentamento a algumas dessas drogas no contexto de suas circunstâncias e necessidades específicas em âmbito nacional. Outros países argumentam que estão, na verdade, sendo mais fiéis às convenções, colocando seus modestos recursos onde o impacto na abordagem dos aspectos do problema de drogas que os afetam mais diretamente seja mais significativo. Os países setentrionais enfatizam o controle e a interdição das fronteiras; mas as apreensões de drogas mesmo quando consideravelmente superiores aos níveis atuais, representam na verdade, simplesmente, o custo de negócios com os cartéis.

A comunidade global reitera sua denúncia contra as violações dos tratados, referindo-se ao relatório da JIFE, e continua a pressionar os governos. Contudo, nenhuma medida específica é adotada, sendo que os países da América do Norte reagem com moderação na aplicação de represálias, uma vez que decidem priorizar os os esforços diplomáticos para convencer os países de anularem suas políticas "não intervencionistas". Ao mesmo tempo, os esforços desses países para interromper o fluxo de armas por suas fronteiras não são bem-sucedidos na redução do acesso dos cartéis às armas.

Nesse contexto, no início de 2019, importantes membros de oposição ao governo em um país de trânsito e produção de drogas na América do Sul sugerem que seu governo deva estudar a possibilidade de estabelecer prioridades em sua política nacional semelhante às prioridades que estão sendo implementadas em alguns países da América Central, uma vez que isso responderia mais diretamente às necessidades prioritárias de sua própria segurança. Essas afirmações geram uma nova controvérsia, que envolve principalmente países da América do Sul. Em outro país de trânsito e produção de drogas, o governo reitera que as decisões da política nacional são exclusivas de cada governo e de cada país, e que não descarta a aplicação de medidas para modificar suas próprias prioridades para fazer face à economia de drogas ilegais. O governo de um país com fronteira com este último de trânsito e produção de drogas, reage dizendo que qualquer redução na austeridade com que seu vizinho estiver combatendo a produção e o trânsito de qualquer tipo de droga seria considerada um ato hostil e, por isso, está iniciando esforços para fortalecer a segurança de sua fronteira para mitigar os riscos da possível implementação por parte de seu vizinho de tal política de drogas "não intervencionista".

A proibição é uma piada. Pode impedir, no máximo, 5% do fluxo de drogas; o que é considerado pelos traficantes como um custo adicional para o negócio. Eles encontram, sempre, rotas alternativas. Temos bons projetos e boas intenções, mas falta coordenação, o que significa quer estamos falhando.

Chega-se, assim, a 2025, num contexto no qual as tensões e os conflitos internacionais por conta das drogas e do crime organizado internacional tenham aumentado em todo hemisfério.

Colaboradores

A Equipe de Cenários é composta pelos principais líderes de todo o "sistema de drogas" das Américas (mas que não são representantes do mesmo). Individualmente, são profissionais respeitados em suas áreas de atuação. Como equipe, contribuíram com seus pontos de vistas embasados na vasta experiência, que lhes permitiramtrabalhar conjuntamente de modo a compreender o sistema emergente como um todo. Os grupos representados no projeto incluem líderes de governo, sociedade civil, empresariado, instituições acadêmicas, povos indígenas, policiais, militares, jovens, políticos, ativistas, entre outros.

Uma vez que esses cenários representam quatro diferentes caminhos para o futuro, quase todos membros da Equipe dos Cenários discorda de pelo menos um dos elementos apontados nos cenários. Consequentemente, esta lista representa não um consenso sobre as recomendações implícitas sobre políticas, mas as próprias pessoas - um grupo de profissionais diferentes, engajados e diligentes que trabalharam em conjunto na esperança de que esses cenários pudessem estimular um diálogo que ajudaria o mundo a avançar em relação ao problema de drogas nas Américas.

A Equipe dos Cenários

María de las Mercedes Aranguren
Presidente da Fundación Convivir da Argentina

Kofi Barnes
Juiz, Tribunal de Justiça de Ontário no Canadá

Rafael Bielsa
Secretário de Estado do Ministério do Planejamento para a Prevenção da Dependência e Luta Contra o Narcotráfico, SEDRONAR, da Argentina

Adam Blackwell
Secretário de Segurança Multidimensional, Organização dos Estados Americanos

Margaret Bloodworth
Ex-Conselheira de Segurança Nacional do Canadá

Gloria Bodnar
Diretora do Departamento de Pesquisa e Avaliação da Fundação Antidrogas de El Salvador (FUNDASALVA)

Mauricio Boraschi
Vice-Ministro da Presidência em Assuntos de Segurança, Comissário Nacional Antidrogas, Ministério da Presidência da Costa Rica

Álvaro Briones
Diretor Interino do Departamento de Segurança Pública, Organização dos Estados Americanos

Marisol Calix
Coordenadora Local de Armando Paz em Honduras

Marcela Chacón
Vice-Ministra do Interior e Polícia, e ponto focal para a Estratégia Regional de Segurança do SICA da Costa Rica

María Teresa Chadwick
Diretora de Prevenção e Gestão, Consultora e ex-Secretária do CONACE do Chile

Gino Costa
Ex-Ministro do Interior, ex-Provedor Adjunto e atual Presidente de Ciudad Nuestra do Peru

Sandro Costa Santos
Ex-Coordenador de Segurança Humana, Viva Rio, Brasil

Rogelio Flores
Juiz da Corte Suprema, Condado de Santa Barbara, Estados Unidos da América

Jaime García
Pesquisador Associado do Instituto de Estudos Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Peru

Genaro García Luna
Ex-Secretário de Segurança Pública do México

Juan Ramón Gradiz
Inspetor Geral da Polícia Nacional da Nicarágua

Aminta Granera Sacasa
Diretora-Geral da Polícia Nacional da Nicarágua

Ivelaw Lloyd Griffith
Professor de Ciência Política, além de Diretor e Vice-Presidente Sênior, York College da Universidade da Cidade de Nova York, Estados Unidos da América

Edgar Gutiérrez
Ex-Ministro de Relações Exteriores e atual Embaixador da Guatemala em missão especial para reforma da política de drogas

Alejandro Hope
Analista do Instituto Mexicano para a Competitividade

Martin Jelsma
Coordenador do Programa de Drogas e Democracia - Transnational Institute (TNI) na Holanda

Callixtus Joseph
Coordenador Regional da Estratégia para o Crime e a Segurança, Agência de Implementação em Matéria de Crime e Segurança da CARICOM (IMPACS)

Julius Lang
Diretor de Treinamento e Assistência Técnica, Centro de Inovação Judicial dos Estados Unidos da América

Donald MacPherson
Diretor-Executivo da Coalizão Canadense de Política de Drogas

Emiliano Martín
Ex-Vice-Diretor-Geral do Plano Nacional Espanhol de Drogas e ex-Diretor do Plano de Drogas em Madri. Responsável pela proteção a menores em Madri, Espanha

Antanas Mockus
Ex-Prefeito de Bogotá, Colômbia

Jorge Morales
Coordenador Local de Armando Paz na Nicarágua

Joaquín Moreno
Membro-Fundador e Diretor do Centro de Liderazgo y Gestión da Colômbia. Membro do Conselho de Administração da Ecopetrol, S.A. da Colômbia. Ex-Presidente das Companies of Royal Dutch Shell da Colômbia, México e Venezuela

Óscar Naranjo
Ex-Diretor da Polícia Nacional Colombiana e atual Diretor do Latin American Citizenship Institute, Monterrey Technology System, México

Antonio Navarro Wolff
Ex-Governador de Nariño, ex-Senador, ex-Prefeito e ex-Ministro da Saúde da Colômbia

Michael Reid
Editor de Americas, The Economist do Reino Unido

Peter Reuter
Professor na Escola de Política Pública e no Departamento de Criminologia, e Presidente-Fundador da Sociedade Internacional para o Estudo da Política de Drogas dos Estados Unidos da América

Víctor Rico
Diretor de Desenvolvimento Institucional e Assuntos Especiais no CAF, Banco de Desenvolvimento da América Latina na Bolívia

Fredy Rivera
Professor de Pesquisa FLACSO no Equador

Lisa Sánchez
Coordenadora do Programa da América Latina para a Reforma da Política de Drogas, México Unido contra a Delinquência / Fundação Transform Drug Policy, México

Chandrikapersad Santokhi
Ex-Ministro da Justiça e Polícia, e Representante Titular do Suriname para CICAD

Rogerio Seabra
Ex-Comandante Geral das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro, Brasil

Diego Silva Forné
Professor de Direito Criminal na Universidad de la República O. do Uruguai. Diretor da Revista sobre Direito Criminal (Montevidéu, Uruguai)

Zili Sloboda
Diretor do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da JBS International Inc. dos Estados Unidos da América

Eduardo Stein
Ex-Vice-Presidente da República da Guatemala, e atual Coordenador da Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (laRED)

Vladimir Stempliuk
Diretor de Projetos Estratégicos e Assuntos Internacionais da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça do Brasil

Alcira Tejada
Decana da Faculdade de Enfermagem da Universidade do Panamá

Danilo Villafañe
Líder Arhuaco, Coordenador de Terras e Meio Ambiente da Organização Indígena Gonawindúa Tayrona da Colômbia

Alberto C. Vollmer
Presidente da Ron Santa Teresa e Fundador do Projeto Alcatraz da Venezuela

John Walsh
Associado Sênior, WOLA, Estados Unidos da América

Pessoas entrevistadas

Diane Ablonczy
Ministra de Estado das Relações Exteriores, Canadá

Pedro Abramovay
Ex-Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Diretor da AVAAZ no Brasil

José Antonio Abreau
Fundador e Diretor do Sistema de Orquestras de Jovens e Crianças da Venezuela

Enrique Accorsi
Membro do Parlamento do Congresso do Chile

Mercedes Aranguren
Presidente da Fundação Convivir na Argentina

Francisco Babin
Diretor do Institute of Addictions na cidade de Madri

Kofi Barnes
Juiz, Tribunal de Justiça de Ontário no Canadá

Richard Baum
Chefe da Sucursal da Polícia Internacional, ONDCP - Escritório de Redução de Oferta, Gabinete Executivo do Presidente, Estados Unidos da América

Francisco José de Vargas Benítez
Ministro e Secretário-Executivo da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD)

Rafael Bielsa
Secretário de Estado do Ministério do Planejamento para a Prevenção da Dependência e Luta Contra o Narcotráfico, SEDRONAR, da Argentina

Adam Blackwell
Secretário de Segurança Multidimensional, Organização dos Estados Americanos

Javiera Blanco
Diretor da Fundação Paz Ciudadana do Chile

Margaret Bloodworth
Ex-Conselheira de Segurança Nacional do Canadá

Gloria Bodnar
Diretora do Departamento de Pesquisa e Avaliação da Fundação Antidrogas de El Salvador (FUNDASALVA)

Mauricio Boraschi
Vice-Ministro da Presidência em Assuntos de Segurança, Comissário Nacional Antidrogas, Ministério da Presidência da Costa Rica

Fernando Henrique Cardoso
Ex-Presidente da República do Brasil

Carlos Castresana
Ex-Comissário da Comissão Internacional das Nações Unidas contra a Impunidade na Guatemala (CICIG)

María Teresa Chadwick
Diretora de Prevenção e Gestão, Consultora e ex-Secretária do CONACE do Chile

Gino Costa
Ex-Ministro do Interior, ex-Provedor Adjunto e atual Presidente de Ciudad Nuestra do Peru

Sandro Costa Santos
Vice-Coordenador de Segurança Humana, Viva Rio, Brasil

Lucía Dammert
Professora da FLACSO no Chile

Marcus Day
Vice-Presidente da Harm Reduction International em Saint Lucia

Joaquim Domingos de Almeida Neto
Juiz do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no Brasil

Gustavo de Greiff
Ex-Advogado Geral da Nação, República da Colômbia, e Ex-Embaixador no México

Paulina Duarte
Secretária Nacional
Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça do Brasil

Rogelio Flores
Juiz da Corte Suprema, Condado de Santa Barbara,
Estados Unidos da América

Francis Forbes
Diretor-Executivo Interino da Agência de Implementação na Comunidade do Caribe para Crime e Segurança, CARICOM, em Port of Spain, Trinidad e Tobago

Enrique García
Presidente-Executivo da CAF, Banco Latino-Americano de Desenvolvimento

César Gaviria
Ex-Presidente da República da Colômbia

Ivelaw Lloyd Griffith
Professor de Ciência Política, além de Diretor e Vice-Presidente Sênior, York College da Universidade da Cidade de Nova York, Estados Unidos da América

Eduardo Guerrero
Parceiro da Lantia Consultores do México

Edgar Gutiérrez
Ex-Ministro de Relações Exteriores e atual Embaixador da Guatemala em missão especial para reforma da política de drogas

Alberto Costa
Diretor da Global Commitment da DEVIDA do Peru

Rodrigo Hinzpeter
Ministro da Defesa Nacional do Chile

Alejandro Hope
Analista do Instituto Mexicano para a Competitividade

West Huddleston
Presidente da Associação Internacional de Profissionais dos Tribunais de Drogas (NACDP) dos Estados Unidos da América

José Miguel Insulza
Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos

Martin Jelsma
Coordenador do Programa Drogas e Democracia - Transnational Institute (TNI) na Holanda

Gil Kerlikowske
Diretor do Escritório de Política Nacional de Controle de Drogas, Casa Branca, Estados Unidos da América

Ricardo Lagos
Ex-Presidente da República do Chile

Aldo Lale
Representante do Escritório das Nações Unidas de Drogas e Crimes no Uruguai

Julius Lang
Diretor de Treinamento e Assistência Técnica, Centro de Inovação Judicial dos Estados Unidos da América

Helen Mack
Ex-Comissária Presidencial da Reforma da Polícia da Guatemala

Donald MacPherson
Diretor-Executivo da Coalizão Canadense de Política de Drogas

Carmen Masías
Presidente-Executiva da DEVIDA do Peru

Carl Meacham
Assessor Sênior para a América Latina e o Caribe, Senado dos Estados Unidos, Comissão de Relações Exteriores

Daniel Cento
Professor e Pesquisador da Faculdade de Economia e do Centro de Estudo de Segurança e Drogas da Universidade dos Andes da Colômbia

Antanas Mockus
Ex-Prefeito de Bogotá, Colômbia

Joaquín Moreno
Membro-Fundador e Diretor do Centro de Liderazgo y Gestión da Colômbia. Membro do Conselho de Administração da Ecopetrol, S.A. da Colômbia Ex-Presidente das Companies of Royal Dutch Shell da Colômbia, México e Venezuela

Stanley Motta
Presidente da Copa Airlines

Ethan Nadelman
Diretor-Executivo da Drug Policy Alliance dos Estados Unidos da América

Óscar Naranjo
Ex-Diretor da Polícia Nacional da Colômbia e atual Diretor do Instituto Latino-Americano de Cidadania, Sistema de Tecnologia de Monterrey, México

Antonio Navarro Wolff
Ex-Governador de Nariño, ex-Senador, ex-Prefeito e ex-Ministro da Saúde da Colômbia

Donald Pigaroff
Vice-Ministro Adjunto da Polícia, Departamento de Justiça, Canadá

Michael Durr
Editor de Americas, The Economist do Reino Unido

Peter Reuter
Professor na Escola de Política Pública e no Departamento de Criminologia, e Presidente-Fundador da Sociedade Internacional para o Estudo da Política de Drogas dos Estados Unidos da América

Víctor Rico
Diretor de Desenvolvimento Institucional e Assuntos Especiais no CAF, Banco de Desenvolvimento da América Latina na Bolívia

Steve Rolles
Principal Analista da Polícia, Fundação Transform Drug Policy, Reino Unido

Morris Rosenberg
Vice-Ministro, Departamento das Relações Exteriores, Canadá

Mirta Roses
Diretora da Organização Pan-Americana da Saúde na Argentina

Lisa Sánchez
Coordenadora do Programa da América Latina para a Reforma da Política de Drogas, México Unido contra a Delinquência / Fundação Transform Drug Policy, México

Armando Santacruz
Consultor de México Unido contra a Delinquência

Chandrikapersad Santokhi
Ex-Ministro da Justiça e Polícia, e Representante Titular do Suriname para CICAD

Juan Manuel Santos
Presidente da República da Colômbia

Rogerio Seabra
Comandante Geral das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro, Brasil

Zili Sloboda
Diretor do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da JBS International Inc. dos Estados Unidos da América

Eduardo Stein
Ex-Vice-Presidente da República da Guatemala, e atual Coordenador da Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (laRED)

Ilona Szabó
Co-coordenadora da Comissão Global de Políticas sobre Drogas do Brasil

Francisco Thoumi
Professor aposentado, ex-coordenador de Pesquisa do Programa Global das Nações Unidas contra Lavagem de Dinheiro em Viena

Juan Tokatlián
Professor de Relações Internacionais na Universidad Torcuato de Di Tella da Argentina

Sergio Torres
Juiz substituto do Tribunal Correcional e de Crimes Nacionais da Argentina

Gabriela Touze
Presidente da ONG Intercambios da Argentina

Arturo Valenzuela
Professor da Georgetown University, Washington D.C.

Alberto Vollmer
Presidente da Ron Santa Teresa e Fundador do Projeto Alcatraz da Venezuela

John Walsh
Associado Sênior, WOLA, Estados Unidos da América

Richard Wex
Vice-Ministro Adjunto da Polícia e Aplicação da Lei, Departamento de Segurança Pública

Panelistas no Workshop 2
Tivemos o privilégio de ouvir três representantes da Fundação Conexión, El Salvador, e um representante do Projeto Alcatraz da Fundação Santa Teresa na Venezuela.

Equipe da OEA/CICAD

Adam **Blackwell**
Álvaro **Briones**
Francisco **Cumsille**
Rafael **Franzini**
Maria Beatriz **Galvis**
Adriana **Henao**
Bryce **Pardo**
Paul **Simons**

Equipe da Reos Partners

Mille Bojer
Elena Díez Pinto
Adam Kahane
Anaí Linares

Equipe do Centro de Liderazgo y Gestión

Alejandra **González**
Joaquín **Moreno**
Juan Carlos **Morris**
Gustavo **Mutis**

Editor do Cenário

Betty Sue **Flowers**
Ilustre Professora de Ensino Emérita da Universidade do Texas em Austin

Design gráfico
Alejandro **Ahumada**

Organização dos
Estados Americanos

1889 F. Street, NW, Washington, DC 20006
Tel: +1.202.370.5000
www.oea.org

ISBN 978-0-8270-5989-4