



INFORME: _____

A Regulação da Cannabis Recreativa e o Direito Internacional

MAIO 17, 2017

Cenários para os Estados Partes das Convenções de Drogas das Nações Unidas

Centro Internacional de Ciência em Política de Drogas
Escola Munk de Assuntos Globais, Universidade de Toronto



SUMÁRIO

Sumário Executivo	3
Introdução	5
O Regime Internacional de Controle de Drogas	6
Estudo de Caso: a Política da Cannabis no Canadá	8
Metodologia	9
Cenários	10
Cenário 1: Emenda à Convenção Única de 1961	10
Cenário 2: Retirar-se e voltar a aderir com reservas	11
Cenário 3: O Argumento da Compatibilidade	12
Cenário 4: Descumprimento baseado em Princípios	13
Conclusão	15
Agradecimentos	16
Referências	16



SUMÁRIO EXECUTIVO

Há um crescente interesse dos governos nacionais em explorar o uso da legislação para legalizar e regular o mercado da cannabis para uso recreativo. Por isso, diversos grupos de interesse buscam, cada vez mais, esclarecer se esta mudança de política está em conformidade com a lei internacional. O presente informe responde a essa necessidade ao descrever quatro possíveis caminhos políticos para os governos nacionais alinharem suas obrigações jurídicas internacionais com a legalização doméstica do uso recreativo da cannabis, utilizando o Canadá como um caso de estudo primário. Utilizando a metodologia de Planejamento de Cenários Transformadores (TSP, na sigla em inglês), este informe pretende instruir às partes interessadas acerca das oportunidades e desafios associados a uma gama de diferentes cenários políticos.

O TSP envolve a investigação das tendências políticas e internacionais atuais para a construção de cenários relevantes e plausíveis. É importante destacar que o processo de TSP não prevê os cenários mais prováveis ou improváveis, e nem busca determinar se certos cenários são preferíveis. Ao invés disso, o processo articula o potencial espaço político disponível para os gestores, e espera, dessa forma, possibilitar que seja considerada uma ampla variedade de opções políticas.

A fim de construir esses cenários, uma equipe do International Centre for Science in Drug Policy (Centro Internacional para a Ciência em Política de Drogas) e da Munk School of Global Affairs (Escola Munk de Assuntos Globais) da Universidade de Toronto conduziu uma aprofundada revisão de literatura em uma variedade de tópicos, entre os quais: a posição histórica e emergente do Canadá em políticas de drogas ilícitas; os atuais compromissos internacionais em políticas de drogas do Canadá; a abordagem que os Países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) utilizaram

para alterar seus compromissos internacionais ou responder às críticas de que não estavam os preservando; e os atuais debates relativos à regulação do mercado de cannabis para uso recreativo em uma diversidade de contextos. Após esta análise inicial, informantes-chaves do governo e especialistas, canadenses e internacionais, em política de drogas ilícitas, foram consultados para avaliar, analisar e aperfeiçoar os cenários.

Tendo a experiência do Canadá como um guia, esse processo gerou quatro possíveis cenários, disponíveis aos Estados Partes das Convenções da ONU sobre drogas, para alinharem suas obrigações jurídicas internacionais com a regulação doméstica dos mercados de cannabis para uso recreativo:

Cenário 1: *Solicitar uma emenda* à Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 para permitir uma regulação nacional dos mercados de cannabis para uso recreativo. Embora a Convenção Única de 1961 permita emendas, o procedimento é lento e altamente politizado. O apoio da maioria dos Estados Partes é necessário para que esse cenário seja bem sucedido.

Cenário 2: *Retirar-se* da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 e ***voltar a aderir com reservas*** relacionadas aos artigos sobre a regulação e legalização do uso recreativo da cannabis. Esse cenário se baseia na retirada e re-adesão da Bolívia à Convenção Única de 1961 com reservas relacionadas ao cultivo, posse e uso de folhas de coca. Como no Cenário 1, seria necessário o apoio dos Estados Partes para ser implementado com sucesso.

Cenário 3: *Articular um argumento jurídico sobre a compatibilidade da regulação do uso recreativo da cannabis* com as convenções da ONU sobre drogas. Este cenário se baseia



na resposta do Uruguai aos questionamentos em torno das suas obrigações jurídicas internacionais, ante a decisão de regular nacionalmente a cannabis para uso recreativo, em específico, sob o argumento de que a regulação da cannabis não compromete o seu apoio e aderência aos propósitos e objetivos da Convenção Única de 1961.

Cenário 4: Adotar uma postura de descumprimento baseada em princípios, reconhecendo que a regulação do mercado de cannabis para uso recreativo viola as obrigações jurídicas internacionais. Este cenário poderia afetar a reputação internacional do Estado em dar cumprimento aos tratados dos quais seja signatário, o que, contudo, poderia ser mitigado ao serem tomadas medidas para modernizar as convenções sobre drogas da ONU.

Cada um destes cenários tem implicações para os Estados Partes que precisam ser consideradas junto com os potenciais benefícios e desvantagens de reformar a política da cannabis. Não obstante, se os Estados Partes almejam avançar na implementação de marcos regulatórios para os mercados de cannabis para uso recreativo, existem múltiplas opções para buscar o alinhamento entre as políticas domésticas e as obrigações decorrentes de tratados internacionais.



INTRODUÇÃO

Como parte da sua plataforma eleitoral, o Partido Liberal do Canadá se comprometeu a legalizar e regular o mercado de cannabis para uso recreativo.¹ Esta decisão, junto com a criação, em distintas jurisdições, de mercados regulados de cannabis para uso recreativo² aumentou o escrutínio acerca da compatibilidade dos esforços nacionais para regular a cannabis com os tratados internacionais que aparentam proibir este tipo de política.^{3,4}

Utilizando o Canadá como estudo de caso, este informe descreve as opções políticas disponíveis aos Estados signatários das convenções sobre drogas das Nações Unidas⁵⁻⁷ (aqui referidas como Estados Partes) que almejam regular o mercado de cannabis para uso recreativo. Para tanto, foi aplicada uma metodologia de Planejamento de Cenários Transformadores (TSP) a fim de explorar opções para alcançar a compatibilidade entre a elaboração de políticas para a regulação nacional da cannabis e o regime internacional de controle de drogas. Ao descrever quatro possíveis cenários, este sumário busca informar as principais partes interessadas acerca das oportunidades e desafios associados a esse espaço político.

A próxima seção apresenta um breve panorama do regime internacional de controle de drogas e examina as três convenções da ONU sobre drogas, das quais a vasta maioria dos Países-membros da ONU são parte. A seção também descreve aspectos da evolução histórica do regime internacional de controle de drogas e as distintas abordagens e posicionamentos, de vários atores e países, em questões chaves.

A fim de proporcionar um estudo de caso relevante, este informe descreve o regime canadense de regulação da cannabis ao apresentar um contexto histórico de resposta coercitiva; a posição emergente do Canadá na política da

cannabis; e os passos dados pelo atual governo federal em direção à regulação da cannabis.

Em seguida, se apresenta uma descrição do método TSP. Duas abordagens relacionadas foram empregadas: primeiramente, um exercício de TSP foi utilizado para identificar uma ampla gama de cenários potenciais, que foram restringidos, de forma iterativa, através de discussões. Em segundo lugar, foram realizadas entrevistas com informantes chaves, diversos especialistas na área, nas quais os cenários iniciais foram apresentados e as respostas dos entrevistados foram utilizadas para avaliar, analisar e aperfeiçoar tais cenários.

O informe então delinea os quatro cenários finais desenvolvidos através desse processo. Espera-se que a apresentação dos mesmos possa ajudar os tomadores de decisão a enfrentar o desafio da elaboração de políticas para a regulação nacional da cannabis com o atual contexto jurídico internacional.

Por fim, a última seção apresenta as principais conclusões, descreve os possíveis próximos passos e identifica os questionamentos políticos de destaque, obtidos durante o processo de TSP.

“ Utilizando o Canadá como estudo de caso, este informe descreve as opções políticas disponíveis aos Estados signatários das convenções sobre drogas das Nações Unidas. ”



O REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS

Três convenções internacionais são os alicerces do regime internacional de controle de drogas: a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 (emendada pelo protocolo de 1972), a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988.⁵⁻⁷ A grande maioria dos Países-membros da ONU (incluindo o Canadá) é parte destas convenções, todas possuindo ampla adesão.⁸ É exigido que os Estados Partes adotem uma legislação nacional que estabeleça os necessários controles e muitos especialistas argumentam que as políticas de legalização e regulação do uso recreativo das drogas identificadas nessas convenções colocam os Estados Partes em desobediência a suas obrigações jurídicas internacionais.⁹ Desta forma, se os Estados Partes prosseguirem com a legalização e a regulação doméstica dos mercados de cannabis para uso recreativo, a pressão normativa de outros Estados Partes provavelmente demandará uma justificativa legal, ante o receio de que tal reforma viole a lei internacional. Diversas opções para reformar o sistema da ONU de controle da cannabis foram articuladas.¹⁰ No entanto, na ausência de uma ampla reforma dos tratados, os Estados Partes que almejam a reforma das leis nacionais sobre a cannabis, com a garantia de alinhamento com os tratados, enfrentarão contínuos desafios.

Especificamente, a Convenção Única de 1961 tem sido largamente interpretada como proibitiva da legalização nacional do uso recreativo da cannabis,¹¹ pois expressa que “a produção, manufatura, exportação, importação, distribuição, troca, uso e posse” de cannabis devem se limitar “exclusivamente a propósitos medicinais e científicos.”⁶ Organizações internacionais procuraram assegurar este e outros artigos dos tratados estipulando a necessidade de manutenção das sanções criminais. Por exemplo, a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes

(JIFE), uma agência independente que monitora a adesão dos Estados Partes às convenções sobre drogas da ONU (criada no bojo da Convenção Única de 1961), declarou que a legalização da cannabis representa uma ameaça à saúde pública.¹² Assim, a JIFE tem se oposto sistematicamente ao direcionamento dos países rumo à regulação dos mercados de cannabis para uso recreativo.¹² É de se destacar, contudo, que os instrumentos de execução da JIFE são limitados à identificar e expor os países ou restringir a capacidade de engajamento dos mesmos no mercado internacional legal de narcóticos.¹³ Para exemplificar, a Convenção Única de 1961 atribui à JIFE, em tese, a capacidade de reduzir a quota de exportação de ópio de um país ou recomendar um embargo à importação e exportação de substâncias psicotrópicas, face aos Estados Partes considerados em violação ao tratado; na prática, medidas tão extremas são raramente aplicadas.^{9,14} Embora os Estados Partes também possam ser indicados à Corte Internacional de Justiça por questões oriundas do âmbito das convenções sobre drogas da ONU,¹⁵ esse mecanismo foi concebido para lidar com as disputas comerciais entre os países, ao invés da não aderência aos tratados. Contudo, nenhum desses mecanismos foi anteriormente invocado, permanecendo, atualmente, como respostas teóricas à resolução de conflitos no seio do sistema da ONU.¹⁶

“ Se os Estados Partes prosseguirem com a legalização e regulação doméstica dos mercados de cannabis para uso recreativo, a pressão normativa de outros Estados Partes provavelmente demandará uma justificativa legal. ”



As décadas passadas trouxeram mudanças sem precedentes ao regime internacional de controle de drogas. O atual sistema de criminalização da cannabis, em particular, tem sido submetido à intensa pressão, a medida que os países buscam inovar na abordagem nacional de controle da cannabis.⁹⁻¹⁷ Por exemplo, a Suprema Corte de Justiça do México declarou que os indivíduos deveriam ter o direito de cultivar, possuir e consumir cannabis para uso pessoal, mas restringiu a aplicação dessa decisão a postulantes específicos, em uma análise individualizada;¹⁰ o Uruguai estabeleceu um modelo de distribuição e consumo regulado para o uso recreativo da cannabis;¹⁸ e a Corte Suprema da Argentina decidiu que a sanção criminal pela posse e uso pessoal da cannabis é inconstitucional.¹⁰

Ao contrário do Canadá e do Uruguai, que implementaram uma lei nacional, os Estados Unidos vivenciam uma legalização fragmentada, em nível estadual, dos mercados de cannabis. Em maio de 2017, oito estados e a cidade de Washington/DC estabeleceram estruturas regulatórias para os mercados de cannabis para uso recreativo.¹⁹ Curiosamente, o governo federal argumenta que o país não está infringindo o seu compromisso com as convenções sobre droga da ONU, por que as leis federais dos Estados Unidos permanecem inalteradas. Contudo, a validade deste argumento jurídico tem sido questionada.²⁰

Na reunião anual do órgão da ONU sobre controle de drogas, a Comissão de Narcóticos (CND, na sigla em inglês), os Estados Partes concordaram e emitiram declarações de apoio ao status quo da política da cannabis. Contudo, como referido acima, há uma crescente fratura do consenso nessas questões, com os Estados Partes fazendo diversas experiências de reforma da política da cannabis para uso recreativo.^{10,12} A Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS, na sigla em

inglês), sobre o Problema Mundial das Drogas, em Abril de 2016, a maior conferência internacional sobre drogas desde 1998, aconteceu em meio a este panorama de crescentes divergências sobre as políticas nacionais de drogas e um interesse específico na reforma doméstica da política de cannabis.²¹ Por ser um fórum internacional que opera com base no consenso, estas divergências não restaram refletidas no Documento Final da UNGASS.²² Neste clima internacional, a posição que cada um dos Estados Partes adota para buscar o alinhamento entre a reforma da política nacional de cannabis com as obrigações jurídicas internacionais tem o potencial de repercutir internacionalmente e fixar um precedente para outros estados.

“ A posição que cada um dos Estados Partes adota para buscar o alinhamento entre a reforma da política nacional de cannabis com as obrigações jurídicas internacionais tem o potencial de repercutir internacionalmente e fixar um precedente para outros estados. ”



ESTUDO DE CASO: A POLÍTICA DA CANNABIS NO CANADÁ

Durante cinco décadas, o sistema legal canadense priorizou o uso de sanções criminais para cannabis.²³ Legalmente, o tema foi codificado primeiramente na lei federal de Controle de Narcóticos de 1961.²⁴ Nesta lei, a cannabis foi classificada como um narcótico da Lista 1, o que implica uma “pena máxima de sete anos de prisão [...] pela simples posse e prisão perpétua para crimes de fornecimento.”²³ Esta nova lei, combinada com a ascensão de popularidade do uso da cannabis no Canadá, se tornou o principal impulsionador das prisões por drogas no final da década de 1960.²⁵

Em 1972, a comissão Le Dain, uma investigação do Senado implementada pelo governo federal Liberal da época para estudar o uso não medicinal das drogas, concluiu que “a proibição criminal era uma ferramenta excessiva, ineficaz e onerosa para controlar o uso da cannabis.”²⁶ Não obstante, apenas a partir dos anos 1990, o governo canadense iniciou uma reforma nas leis sobre a cannabis, refletindo o crescente suporte ao relaxamento das sanções criminais para o uso e a posse, o que gozou de amplo suporte público.²³ Esta reforma legal, contudo, não removeu as sanções criminais associadas com a catalogação do uso e da posse da cannabis. Ao invés disso, a lei categorizou os “crime(s) relativos à cannabis, limitados a 30 gramas de marijuana ou 1 grama de haxixe”, em um rol separado de delitos que “seriam enfrentados apenas através de procedimentos sumários, e as penas máximas eram limitadas a \$1.000,00 e/ ou seis meses de prisão (primeira infração).”²⁵

A vitória do Partido Liberal do Canadá em 2015 na eleição federal preparou o cenário para a implementação de um marco legal para regular os mercados de cannabis para uso recreativo, com o objetivo declarado de reduzir o acesso da cannabis entre os jovens.¹ No final de 2016, uma força-tarefa nomeada pelo governo apresentou um relatório com suas recomendações para reformar a

política da cannabis, com base em vários meses de processos consultivos, realizados com uma ampla gama de grupos de interesse, por todo o Canadá.²⁷

Em 13 de Abril de 2017, o governo federal Liberal apresentou um projeto de lei na Câmara de Deputados que aderiu em grande medida às recomendações da força-tarefa, mas colocou os detalhes relativos à distribuição da cannabis sob a responsabilidade dos governos provinciais.¹ Para os propósitos do exercício de TSP e dos cenários resultantes, este informe assume que esse processo continuará a avançar no Canadá, culminando com a legalização e a regulação dos mercados de cannabis para uso recreativo.

“ Em 13 de Abril de 2017, o governo federal Liberal apresentou um projeto de lei na Câmara de Deputados que aderiu em grande medida às recomendações da força-tarefa, mas colocou os detalhes relativos à distribuição da cannabis sob a responsabilidade dos governos provinciais. ”



METODOLOGIA

O quadro metodológico utilizado na preparação deste informe se baseia no processo utilizado no documento Cenários para o Problema das Drogas nas Américas,²⁸ elaborado pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Esse processo almejou identificar opções de políticas de drogas para os países das Américas e para alcançar tal objetivo engajou, por vários meses, um grande número de partes interessadas.²⁸ Refletindo sobre o processo de TSP da OEA, o líder do projeto, Adam Kahane, apresentou a seguinte definição da metodologia do TSP:

A tarefa da equipe de cenários foi construir cenários relevantes, desafiadores, plausíveis e claros do que poderia acontecer no futuro em relação à política de drogas, baseado nas tendências atuais e incluindo relevantes dinâmicas políticas, econômicas, sociais, culturais e internacionais. Esses cenários não são previsões do que acontecerá ou recomendações para o que deveria acontecer nos próximos anos. O objetivo era criar maneiras radicalmente diferentes para entender – e responder – ao “problema das drogas.”²⁸

Embora o processo que os autores do presente informe utilizaram tenha tido um escopo mais restrito, a estrutura usada pela OEA foi empregada como um guia. Primeiramente, os autores conduziram uma revisão de literatura em uma série de tópicos relacionados, incluindo: a posição histórica e emergente do Canadá em políticas de drogas ilícitas; os atuais compromissos internacionais em política de drogas do Canadá; a abordagem que os Países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) utilizaram para modificar seus compromissos internacionais ou responder às críticas de que eles não estavam preservando seus compromissos; e os atuais debates relativos à regulação do mercado de cannabis para uso recreativo em uma diversidade de contextos. Com base nessa delimitada revisão, os autores desenvolveram um grande número de

abrangentes cenários, considerando as diferentes possibilidades para relacionar as obrigações internacionais sobre o controle da cannabis e as prioridades domésticas dos Estados Partes.

Em segundo lugar, com a orientação de analistas políticos do International Centre for Science in Drug Policy, os autores empreenderam um processo iterativo no qual os cenários menos relevantes foram descartados e àqueles que continham substantiva sobreposição foram mesclados. O resultado foi a identificação de cinco cenários que melhor refletiam os possíveis caminhos para alinhar a regulação nacional da cannabis com as obrigações jurídicas internacionais.

Em terceiro lugar, entrevistas-chaves foram realizadas com especialistas em política de cannabis e controle internacional de drogas, em diversos setores, incluindo formuladores de política nacionais, membros da sociedade civil, analistas políticos, acadêmicos e juristas. Na condução das entrevistas, foi dada aos informantes a opção de escolher entre três modos de contribuição: permanecer anônimo, ser nomeado através de sua afiliação ou ser citado diretamente pelo nome. Foi pedido aos informantes que reagissem aos cinco cenários, além de fornecerem orientação acerca de informações adicionais relevantes, inclusive leituras adicionais ou outros especialistas que pudessem contribuir para a construção dos cenários. Com base em seus comentários, um cenário foi descartado e os demais foram aperfeiçoados. Esse processo gerou, ao final, quatro cenários, detalhados na próxima seção.

“ Si bien el proceso que los autores del presente informe llevaron a cabo fue mucho más limitado en su alcance, el ejemplo de la OEA se empleó como una plantilla guía. ”



CENÁRIOS

Cenário 1: Emenda à Convenção Única de 1961

Neste cenário, os Estados Partes introduziriam uma emenda à Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 que eliminaria as disposições proibindo qualquer forma de regulação da cannabis, relacionadas ao consumo e à produção. Por exemplo, os Estados Partes poderiam propor uma emenda que possibilitaria uma maior flexibilidade para os signatários que desejam legalizar ou regular a cannabis dentro de suas jurisdições. Embora os detalhes possam diferir, esse cenário se esforçaria para manter a implementação de um sistema de regulação doméstico para o mercado de cannabis para uso recreativo em conformidade com a Convenção Única de 1961. Esse cenário também oferece uma reconciliação de longo prazo entre a lei nacional e internacional, que poderia melhorar a aderência aos tratados no atual regime global de controle de drogas.

Existe um procedimento específico para introduzir uma emenda à Convenção Única de 1961, que é descrito no Artigo 47, intitulado “Emendas.”⁶ Primeiro, um Estado Parte da Convenção propõe uma emenda, explicitando as razões da sua proposição para o Secretário Geral da ONU. Ao Secretário Geral é dada a tarefa de comunicar essa informação às demais partes e ao Conselho Social e Econômico. O Conselho tem duas opções. A primeira baseia-se no Artigo 62, parágrafo 4 da Carta das Nações Unidas, que prevê a possibilidade do Conselho convocar uma conferência, durante a qual a proposta de emenda será considerada. Na segunda opção, o Conselho poderá indagar aos Estados Partes se aceitam a emenda proposta. Todas as partes podem apresentar ao Conselho comentários ou contrapropostas. Após os detalhes de uma emenda recém apresentada serem divulgados às partes relevantes, estas tem 18 meses para rejeitar a proposta. Se nenhuma parte rejeitar a nova emenda, a mesma entrará em vigor.

Contudo, se uma parte rejeitar a nova emenda, o Conselho tem a opção de convocar uma conferência para discuti-la, na qual a emenda poderia ser aprovada (embora não sendo aplicável aos Estados que se opuseram) ou rejeitada.²⁶ O Conselho também poderá submeter a emenda à consideração da Assembleia Geral da ONU (AG), o que permitiria à AG convocar uma conferência ou discutir e adotar a emenda por simples maioria de votos.

O caso da emenda da Bolívia para a folha de coca fornece informações valiosas sobre as possíveis consequências dessa abordagem. Em 2009, a Bolívia propôs uma emenda à Convenção Única de 1961, a única tentativa recente de utilizar o procedimento de emenda da Convenção.⁹ Através dessa emenda, o governo boliviano almejou remover apenas um dos objetivos de longo prazo da Convenção: a completa abolição da mastigação da folha de coca em vinte e cinco anos. O governo da Bolívia alegou possuir motivos legítimos para propor a emenda, ante a importância cultural da mastigação da folha de coca para a sua população indígena.²⁹ Não obstante, dezoito países inicialmente bloquearam a proposta da Bolívia, argumentando que a emenda depreciava a integridade do tratado, conduzindo a sua falha.²⁹ O caso boliviano demonstra o risco político e a lentidão do processo de introduzir uma emenda. Esse processo pode ser ainda mais complexo para outros Estados, como o Canadá, que não possui razões culturais e históricas robustas para justificar uma emenda ao tratado para permitir a regulação da cannabis. Executar esse cenário vai requerer negociações, construções de coalizões e apoio de Estados poderosos.

Em razão da natureza altamente política deste tema, poderá ser difícil aos Estados Partes formarem um grupo de países com ideias semelhantes para apoiar uma emenda relacionada à regulação da cannabis para uso recreativo. Embora exista um crescente



suporte entre diversos Estados Partes para uma nova abordagem na política da cannabis, muitos governos permanecem relutantes em abordar a questão. Por exemplo, apesar de vários estados dos Estados Unidos já terem legalizado o mercado de cannabis recreativa, o governo americano continua relutante em adaptar os atuais tratados internacionais sobre drogas.³ De igual maneira, embora a Suprema Corte do México tenha declarado que os indivíduos deveriam ter o direito de cultivar, possuir e consumir cannabis para uso pessoal, o Presidente Enrique Peña Nieto permanece oposto a qualquer forma de legalização.³⁰ Para os Estados Partes que considerarem a implementação desse cenário, uma avaliação do clima político em relação a legalização da cannabis será necessária e provavelmente determinará a viabilidade da abordagem.

“ **Executar esse cenário vai requerer negociações, construções de coalizões e apoio de Estados poderosos.** ”

Cenário 2: Retirar-se e voltar a aderir com reservas

Neste cenário, os Estados Partes se retirariam da Convenção Única de 1961 e voltariam a aderir com um conjunto de reservas que permitiriam a regulação e a legalização da cannabis para uso recreativo. Esse processo envolveria a aprovação de legislação doméstica seguida de uma série de atividades diplomáticas formais dentro do sistema da ONU. Primeiramente, os Estados Partes aprovariam uma legislação denunciando a Convenção, o que seria seguido do estabelecimento de um sistema nacional de legalização e regulação. Então, os Estados Partes trabalhariam para voltarem a aderir à Convenção Única de 1961 (ou seja, voltando a se comprometer à aderirem aos seus artigos) com reservas específicas,

em conformidade com o sistema regulatório nacional implementado. É importante destacar que os Estados Partes apenas poderão voltar a aderir se menos de um terço dos 184 países signatários da Convenção Única de 1961 se opuserem à sua reinserção.

O caso Boliviano demonstra, mais uma vez, como esse cenário poderia ser atingido. Como destacado no Cenário 1, em 2009, a proposta da Bolívia para emendar a Convenção Única de 1961, removendo a proibição da mastigação da folha de coca, foi bloqueada por dezoito Estados Partes.²⁹ Como resultado, a Bolívia adotou a abordagem não convencional de denuncia seguida da re-adesão com reservas. Em 2011, a Bolívia retirou sua afiliação da Convenção Única de 1961. O governo boliviano, então, legalizou a produção e o consumo da folha de coca em nível nacional, por motivos culturais. Em janeiro de 2013, a Bolívia buscou voltar a aderir à Convenção Única de 1961. Para sua re-adesão ser rejeitada, 62 países teriam que votar contra sua reinserção; apenas 15 países rejeitaram a sua entrada e a Bolívia voltou a aderir à Convenção Única de 1961, com reservas relativas à folha de coca.³¹

O governo da Bolívia utilizou argumentos de patrimônio cultural, coesão social e identidade nacional para justificar a legalização da produção e do uso da folha de coca. Ressalte-se que o Fórum Permanente de Assuntos Indígenas das Nações Unidas ratificou o argumento da Bolívia.²⁹ Para outros Estados Partes empregarem com sucesso o mecanismo de retirada e re-adesão com reservas, os governos provavelmente serão demandados a estabelecer um argumento formal sobre o motivo pelo qual o uso da cannabis e a respectiva regulação do sistema tem um significado relevante para o país e a sua sociedade.

Esse argumento poderia ter uma raiz única na sociedade e/ou cultura dos Estados Partes, embora



também possa ser embasado nos danos potenciais para a saúde e o bem-estar, conforme dispõem as abordagens atuais de controle da cannabis.

É importante observar que esse cenário pode alterar a reputação de um Estado Parte como um membro multilateralista da comunidade internacional.⁴ No caso do Canadá, que sempre buscou honrar as obrigações dos seus tratados internacionais,³² o desafio indireto ao regime internacional de controle de drogas inerente a este cenário é a contradição com a sua abordagem histórica em relação ao sistema da ONU (com alguns observadores argumentando ser esta uma barreira crítica para a implementação da regulação da cannabis para uso recreativo³³) e é provável que também seja contrária aos precedentes de outros Estados Partes. Ademais, a pressão de países poderosos como os Estados Unidos ou a Federação Russa pode impedir a capacidade de outros Estados Parte de se retirarem e voltarem a aderir à Convenção. De fato, tanto os Estados Unidos quanto a Federação Russa se opuseram anteriormente à quase qualquer tipo de reforma em relação à cannabis, tendo ambos bloqueado a tentativa de emenda da Bolívia e votado contra a sua re-adesão (assim como o fez o Canadá).²⁹ É de se destacar que a abordagem da Bolívia tem sido abertamente criticada pela JIFE.³⁴ Assim, a crítica internacional e os custos da reputação devem ser considerados pelos Estados Partes que cogitam se retirar e depois voltar a aderir, assim como os potenciais impactos às relações econômicas, geopolíticas e culturais com outros Estados.

O potencial impacto desse cenário em um sistema mais amplo de tratados internacionais também deve ser considerado. A decisão de um Estado Parte de se retirar do sistema e re-aderir com reservas quando surge um conflito explicita a tensão entre a reforma doméstica das leis sobre a cannabis e a flexibilidade dos tratados.

Tal cenário pode constituir o primeiro passo para que os Estados abordem outros aspectos de não cumprimento dos tratados através do processo de retirada e re-adesão com reservas. Por conseguinte, esse cenário não adota medidas substantivas voltadas para modernização e reconciliação de tensões no regime internacional de controle de drogas, podendo resultar em um enfraquecimento do sistema.

“ **A decisão de um Estado Parte de se retirar do sistema e re-aderir com reservas quando surge um conflito explicita a tensão entre a reforma doméstica das leis sobre a cannabis e a flexibilidade dos tratados.** ”

Cenário 3: O Argumento da Compatibilidade

Os Estados Partes poderiam optar por sustentar que a regulação dos mercados de cannabis para uso recreativo é permissível no bojo dos tratados como existem atualmente. Nesse cenário, os Estados Parte iriam articular um argumento jurídico sobre a compatibilidade da regulação da cannabis para uso recreativo com as obrigações jurídicas internacionais.

Como o Uruguai, os Estados Partes poderiam alegar que a regulação dos mercados de cannabis recreativa não impacta o seu comprometimento com os objetivos e propósitos da Convenção Única de 1961. Em 2013, o Uruguai se tornou o primeiro país do mundo a legalizar e criar uma regulação federal para os mercados de cannabis para uso recreativo.³⁵ Em resposta às acusações de descumprimento dos tratados, o governo do Uruguai alegou que a regulação dos mercados de



cannabis recreativa está alinhada com o propósito e objetivos globais das convenções da ONU sobre drogas, especificamente com a proteção da saúde e do bem-estar da humanidade. O governo do Uruguai defendeu que a criação de um mercado regulado para o uso adulto da cannabis é guiado por imperativos de saúde e segurança, além de ser uma questão de direitos humanos e, portanto, aponta para obrigações mais abrangentes de direitos humanos preservados pela ONU, que precisam ser respeitadas. O uso deste argumento pelo Uruguai sugere que os Estados podem conceber a legislação nacional como uma forma de preservar o propósito e os objetivos da Convenção Única de 1961, apesar de contrariarem cláusulas específicas em seus argumentos de compatibilidade.³⁶

Uma justificativa secundária é possível com base na dicção do Artigo 28, parágrafo 3 da Convenção Única de 1961, que assevera “As Partes adotarão as medidas necessárias para impedir o uso indevido e o tráfico ilícito das folhas da planta cannabis.”³⁶ Desta maneira, a Convenção Única de 1961 tem sido interpretada no sentido de que se um país decidir que uma abordagem diversa da proibição é mais apropriada para promover e proteger a saúde pública e o bem-estar e para deter o tráfico ilícito de drogas, “este país não está obrigado em virtude da Convenção Única a manter uma política de proibição.”³⁷

Um dos comprometimentos de buscar um argumento de compatibilidade é que, mais uma vez, se evita a modernização do regime internacional de controle de drogas, ao se negar o descumprimento. Assim, esse cenário pode servir para prolongar as tensões em torno da cannabis dentro do marco regulatório dos tratados.⁹ No entanto, esse cenário evita o grande esforço de uma emenda ao tratado e da retirada e re-adesão com reservas, como descrito nos cenários acima. Os custos para reputação ao

negar-se o descumprimento também deve ser considerado, assim como impactos potenciais às relações econômicas, geopolíticas e culturais.

Cenário 4: Descumprimento baseado em Princípios

Neste cenário, os Estados Partes iriam reconhecer que a regulação dos mercados de cannabis para uso recreativo viola a Convenção Única de 1961, ao invés de tentar argumentar que há uma conformidade. Isto poderia levar os Estados Partes a assumirem um papel de liderança dentro do sistema da ONU, ao articular as razões para a reforma nacional da política e o porquê uma mudança de abordagem é necessária, apesar dos compromissos jurídicos internacionais. Prosseguir com o descumprimento baseado em princípios abriria espaço para uma série de opções de reforma dos tratados, que teriam o potencial de alinhar as políticas regulatórias domésticas sobre a cannabis com as obrigações internacionais.

Contudo, a menos que a posição de descumprimento baseado em princípios seja acompanhada de um compromisso com a modernização dos tratados, esse cenário poderá apenas oferecer uma solução de curto prazo, ao invés de resolver definitivamente as tensões entre a Convenção Única de 1961 e os esforços dos estados para legalizar e regular os mercados de cannabis para uso recreativo. Curiosamente, durante a 59ª sessão da Comissão de Narcóticos da ONU, a Vice-Ministra Adjunta da Saúde do Canadá, Hilary Geller, expressou o compromisso do Canadá com a cooperação internacional e destacou que “o Governo permanece comprometido com uma sólida cooperação internacional para combater o problema mundial das drogas e, sempre que possível, buscará alinhar seus objetivos para um novo regime da maconha com os do marco regulatório internacional de controle de drogas e o espírito das Convenções.”³⁸ Isso sugere um reconhecimento inicial



da possibilidade de descumprimento pelo governo do Canadá e apresenta um ponto inicial para aprofundar a discussão de como alinhar a regulação doméstica dos mercados de cannabis para uso recreativo com o regime internacional de controle de drogas.

Ao adotar uma posição de descumprimento baseada em princípios, os Estados Partes podem melhor se posicionar para manter a reputação de membros multilateralistas da comunidade internacional, do que se evitarem ou negarem o inerente conflito entre a regulação da cannabis e as obrigações dos tratados. Esse cenário permitiria aos Estados Partes se engajarem em um processo que reafirma plenamente o direito internacional, mas que também identifica expressamente as áreas do sistema internacional do controle de drogas que demandam modernização. Cumprir destacar que o descumprimento de tratados, enquanto se alteram as políticas domésticas, é bastante comum na evolução e modernização dos sistemas de tratados internacionais. Ao invés de empreender justificativas legais potencialmente discutíveis, reconhecer abertamente o descumprimento e trabalhar em direção ao realinhamento poderia demonstrar o respeito pelo Estado de direito.³⁹

Nenhum outro país adotou uma posição de descumprimento baseada em princípios dentro do sistema internacional de controle de drogas, logo, há uma série de incógnitas. De fato, o sucesso desse cenário provavelmente dependerá, em grande medida, do apoio político que os Estados Partes podem adquirir. Igualmente a outros cenários identificados neste processo, o descumprimento baseado em princípios requer o suporte de outros estados para limitar os potenciais impactos negativos. Ao adotar este enfoque, os Estados Partes poderiam angariar esforços para um novo processo almejado resolver as tensões entre as mudanças domésticas de política sobre a cannabis e as obrigações

internacionais. No caso do Canadá um informe do Senado assinalou anteriormente que ter um país com uma reputação internacional sólida como o Canadá, adotando uma posição de descumprimento baseado em princípios, seria benéfico para outros países que almejam se engajar em uma reforma doméstica na política sobre a cannabis.⁴⁰ Embora as experiências demonstrem que os Estados Partes buscando uma reforma na política da cannabis, até o momento, não sofreram significativa condenação da comunidade internacional, o apoio político de outros estados será, ainda assim, importante para assegurar que os estados resistentes considerem modificações ou emendas aos tratados, a fim de prevenir a futura fragmentação, ou mesmo o colapso, do sistema internacional de controle de drogas.

“ Ao adotar uma posição de descumprimento baseada em princípios, os Estados Partes podem melhor se posicionar para manter a reputação de membros multilateralistas da comunidade internacional. ”



CONCLUSÃO

Os Estados Partes não podem, sozinhos, transformar as práticas normativas de controle internacional da cannabis ou as obrigações jurídicas do regime internacional do controle de drogas. Conforme mencionado, os Estados Partes precisam do apoio de outras partes para emendar a Convenção Única de 1961 para permitir a regulação e a legalização da cannabis, bem como para se retirar da referida Convenção e voltar a aderir com reservas ligadas à legalização e regulação da cannabis. Embora isto já tenha sido anteriormente alcançado pela Bolívia, em relação às folhas de coca, a mesma justificativa em torno do patrimônio cultural pode não ser aplicável a outros Estados Partes. Em razão das muitas incógnitas associadas a estas vias políticas é provável que a avaliação da posição de outros Estados Partes seja um importante primeiro passo, independente do cenário a ser implementado.

Também é importante destacar que apesar da posição de destaque da regulação da cannabis na UNGASS de Abril de 2016, essa questão representa apenas um aspecto das tensões inerentes ao sistema internacional de controle de drogas. Outras fontes de tensão incluem o uso de sanções criminais para dissuadir o uso de drogas, o uso de tratamentos compulsórios para a dependência, o tratamento assistido para heroína, o acesso à analgésicos e o papel da redução de danos.⁴¹⁻⁴⁵

A medida que se aproxima a data limite de 2019 para renovar a Declaração Política e o Plano de Ações em Cooperação Internacional para uma Estratégia Balanceada para Enfrentar o Problema Mundial das Drogas⁴⁶, as tensões dentro do sistema internacional de controle de drogas devem continuar. Dentro desta tendência mais ampla, as decisões tomadas pelos Estados Partes a respeito da reconciliação da reforma política nacional sobre a cannabis, com as suas obrigações internacionais de tratados, deixará uma marca indelével no regime internacional do controle de drogas.

“**Outras fontes de tensão incluem o uso de sanções criminais para dissuadir o uso de drogas, o uso de tratamentos compulsórios para a dependência, o tratamento assistido para heroína, o acesso à analgésicos e o papel da redução de danos.**”



AGRADECIMENTOS

Os autores reconhecem a participação e orientação dos informantes mencionados a seguir, essenciais no desenvolvimento deste informe:

- Dave Bewley-Taylor, Diretor, Observatório Global de Políticas de Drogas, Universidade de Swansea;
- John Collins, Diretor, Projeto Internacional de Política de Drogas, Escola de Economia de Londres;
- Richard Elliott, Diretor, Rede Legal Canadense sobre HIV/AIDS;
- Martin Jelsma, Diretor, Drugs and Democracy Programme, Programa de Drogas e Democracia, Instituto Transnacional;
- Donald MacPherson, Diretor, Coligação Canadense sobre Políticas de Drogas;
- Formuladores de políticas seniores do Ministério da Saúde do Canadá; e,
- Outros que contribuíram com percepções valiosas mas desejam permanecer anônimos.

O processo do TSP e a redação do manuscrito foi realizada por Zainab Yunusa, Virginia Arsenault, Yun Lin, Joy Rogers, e Kei Zamaninoor da Munk School of Global Affairs, com a supervisão de Nazlee Maghsoudi e Dan Werb do International Centre for Science in Drug Policy.

Os autores agradecem Leo Beletsky e Richard Elliot, revisores externos deste informe.

Os autores agradecem a Laís Dourado e a All Languages Ltd pela tradução deste informe para o Português.

REFERÊNCIAS

1. Ministério da Saúde do Canadá. O Canadá atua para legalizar e regulamentar rigorosamente a cannabis. Ottawa: Governo do Canadá; 2017.
2. Werb D, Maghsoudi N, Watson TM. Estado da evidência: uso e regulamentação da cannabis. Toronto: Centro Internacional para a Ciência na Política de Drogas, 2015.
3. Bennett W, Walsh J. A legalização da maconha é uma oportunidade para modernizar os tratados internacionais de drogas, Washington, DC: Brookings Institution, 2014.
4. Hoffman SJ, Habibi R. Barreiras jurídicas internacionais para os planos do Canadá sobre a maconha. CMAJ 2016; 188(10): E215-6.
5. ECOSOC. Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, 1988. Viena: Conselho Econômico e Social das Nações Unidas; 1988.
6. ECOSOC. Convenção Única sobre Estupefacientes, 1961. Emendada pelo Protocolo de 1972 que altera a Convenção Única sobre Estupefacientes, 1961. Viena: Conselho Econômico e Social das Nações Unidas; 1972.
7. ECOSOC. Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, 1971. Viena: Conselho Econômico e Social das Nações Unidas; 1971.
8. Bewley-Taylor D. Desafiando as convenções de controle de drogas da ONU: problemas e possibilidades. Int J Drug Pol 2003; 14(2): 171-9.
9. Bewley-Taylor D, Blickman T, Jelsma M. O aumento e declínio da proibição da cannabis. Amsterdam/Swansea: Observatório Global de Políticas de Drogas/Instituto Transnacional, 2014.



10. Corda A, Fusero M. Cannabis na América Latina e no Caribe: da punição à regulamentação. Amsterdam: Instituto Transnacional, 2017.
11. Dupras D. Obrigações internacionais do Canadá sob as principais convenções internacionais para o controle de drogas narcóticas. Ottawa: Parlamento do Canadá; 1988.
12. INCB. Relatório da Junta Internacional de Controle de Narcóticos para 2015. Vienna: Junta Internacional de Controle de Narcóticos, 2016.
13. Csete J, Wolfe D. Fechados à Razão: A Junta Internacional de Controle de Narcóticos e HIV/AIDS. Toronto/Nova York: Open Society Institute, 2007.
14. Haase HJ, Eyle NE, Schrimpf JR. Os tratados internacionais de controle de drogas: Quão importantes são para a reforma da droga dos EUA. Nova York, NY: Associação de Advogados da Cidade de Nova York, Comitê de Drogas e Direito, Subcomitê Especial de Direito Internacional sobre Drogas e Política; 2012.
15. Ago R. Opiniões consultivas "vinculante" do Tribunal Internacional de Justiça. Am J Int Law 1991; 85(3): 439-51.
16. Babor T. Política de drogas e o bem público: Oxford University Press; 2010.
17. Collins J. Repensando "flexibilidades" no sistema internacional de controle de drogas - Potenciais, precedentes e modelos de reformas. Int J Drug Pol 2017.
18. Queirolo R, Boidi MF, Cruz JM. Clubes de cannabis no Uruguai: os desafios da regulamentação. Int J Drug Pol 2016; 34: 41-8.
19. Robinson M. Aqui é onde você pode fumar maconha legalmente em 2017. Business Insider. 2017.
20. Dahl F. Legalização da maconha nos estados dos Estados Unidos não está em conformidade com o direito internacional: agência da ONU. Reuters. 12 de novembro de 2014.
21. Chatwin C. UNGASS 2016: Reflexões da Europa sobre o desenvolvimento da política global de cannabis e a necessidade de reformulação do regime de política de drogas global. Int J Drug Pol 2015.
22. Bewley-Taylor D, Jelsma M. UNGASS 2016: um consenso restrito ou amplo? A cúpula da ONU não pode ocultar uma crescente divergência no cenário da política mundial de drogas. Amsterdam: Instituto Transnacional, 2016.
23. Fischer B, Ala-Leppilampi K, Single E, Robins A. A reforma da lei sobre a Cannabis no Canadá: está a saga de "promessa, hesitação e retirada" chegando ao fim?! Can J Criminol Crimin Justice 2003; 45(3): 265.
24. Solomon R, Green M. O primeiro século: a história de uso não-médico de opiáceos e as políticas de controle no Canadá, 1870-1970. UW Ontario L Rev 1982; 20: 307.
25. Jones S, Porter R, Bishop C. A implementação da ganja médica na Jamaica. Int J Drug Pol 2017.
26. Comissão LD. Relatório da Comissão de Inquérito sobre o Uso Não-Médico de Drogas. Ottawa: Senado do Canadá, 1972.
27. McLellan A, Ware M, Boyd S, et al. Um Marco para a Legalização e Regulação da Cannabis no Canadá. Ottawa: Governo do Canadá, 2016.
28. Kahane A. Revendo os cenários da Guerra contra as Drogas para o problema da droga nas Américas. Reflexões 2013; 13(3).



29. Jelsma M. Retirando a proibição da mastigação da coca: proposta da Bolívia de emenda à Convenção Única de 1961. Amsterdam: Instituto Transnational, 2011.
30. Valdivia-García J. A SCJN e a maconha: do temor apocalíptico ao debate obrigado. ITESO; 2016.
31. Insulza JM. O problema da droga nas Américas. Washington, DC: Secretariado-Geral da Organização dos Estados Americanos, 2013.
32. Haas PM. Escolhendo Cumprir. Comunidades Epistêmicas, Construtivismo e Política Internacional Ambiental: Routledge; 2015: 263.
33. Fultz M, Page L, Pannu A, Quick M. Reconciliando a legalização da cannabis não-médica no Canadá com os tratados de controle de drogas da ONU. Ottawa: Laboratório de Estratégia Global da Universidade de Ottawa, 2017.
34. INCB (JIFE). Relatório Anual da JIFE 2010. Viena: Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes, 2011.
35. Walsh J, Ramsey G. Política de drogas do Uruguai: maiores inovações, maiores desafios. Washington, DC: Brookings, 2015.
36. Cockayne J, Walker S, Walker MS. O que vem após a Guerra contra Drogas: flexibilidade, fragmentação ou pluralismo de princípios. Nova York: Universidade das Nações Unidas; 2015.
37. Riley D. Drogas e política de drogas no Canadá: uma breve revisão e comentário, 1988.
38. UNODC. Notas para um discurso de Hilary Geller durante o Debate Geral na Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre o Problema Mundial de Drogas na 59.^a Sessão da Comissão das Nações Unidas sobre Narcóticos. Comissão sobre Narcóticos; 2016; Viena; 2016.
39. Bewley-Taylor D, Jelsma M, Rolles S, Walsh J. A regulação da Cannabis e os tratados de droga da ONU. Washington, DC: Coligação Canadense sobre Políticas de Drogas, Rede Legal Canadense sobre HIV/AIDS, Observatório Mundial de Políticas de Drogas, Centro Internacional de Direitos Humanos e Política de Drogas, México Unido Contra o Crime, TDPF, Instituto Transnational, WOLA, 2016.
40. Drugs CPSSCol, Nolin PC, Kenny C. Cannabis: Nossa posição para uma política pública canadense: Relatório do Comitê Especial do Senado sobre Drogas Ilícitas: Senado do Canadá; 2002.
41. Wood E, Werb D, Kazatchkine M, et al. Declaração de Viena: um apelo às políticas de drogas baseadas em evidências. Lancet 2010; 6736(10): 2.
42. Werb D. Prescrição de heroína, HIV e política de drogas: marcos regulatórios emergentes. U Oregon Law Rev 2013.
43. Werb D, Kamarulzaman A, Meacham M, et al. A eficácia do tratamento compulsório da droga: uma revisão sistemática. Int J Drug Pol 2016; 28: 1-9.
44. De Lima L, Sweeney C, Palmer JL, Bruera E. Os analgésicos potentes são mais caros para pacientes em países em desenvolvimento: um estudo comparativo. J Pain Palliat Care Pharmacother 2004; 18(1): 59.
45. WHO, UNODC, ONUSIDA, guia técnico para países com metas fixas para o acesso universal à prevenção, tratamento e cuidado do HIV para usuários de drogas injetáveis: revisão de 2012. Genebra: WHO/UNODC/ONUSIDA, 2012.
46. CND. Declaração política e Plano de Ação sobre a Cooperação Internacional para uma Estratégia Integrada e Equilibrada para Combater o Problema Mundial das Drogas Viena: Comissão de Estupefacientes, 2009.