



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
UNIRIO - CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
Programa de Pós-Graduação em História



NATHALIA BELEM FAGUNDES

**O JAPÃO E AS DROGAS
NA LIGA DAS NAÇÕES:
A QUESTÃO DA LIMITAÇÃO
DA PRODUÇÃO DE NARCÓTICOS
NA DÉCADA DE 1930**

2022

NATHALIA BELEM FAGUNDES

O JAPÃO E AS DROGAS NA LIGA DAS NAÇÕES: A QUESTÃO DA
LIMITAÇÃO DA PRODUÇÃO DE NARCÓTICOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em História.

Orientador: Prof. Dr. Cândido Gonçalo Rocha Gonçalves

Rio de Janeiro

2022

F151 Fagundes, Nathalia Belem
O Japão e as Drogas na Liga das Nações: a questão
da limitação da produção de narcóticos / Nathalia
Belem Fagundes. -- Rio de Janeiro, 2022.
124 f.

Orientador: Cândido Gonçalo Rocha Gonçalves.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em História, 2022.

1. Liga das Nações. 2. Comitê do Ópio. 3. Limitação
da Manufatura. 4. Japão. I. Gonçalo Rocha Gonçalves,
Cândido, orient. II. Título.

NATHALIA BELEM FAGUNDES

O JAPÃO E AS DROGAS NA LIGA DAS NAÇÕES: A QUESTÃO DA
LIMITAÇÃO DA PRODUÇÃO DE NARCÓTICOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em História.

Aprovado em: / /

Banca examinadora:

Prof. Dr. Cândido Gonçalo Rocha Gonçalves (Orientador)
PPGH – UNIRIO

Prof. Dr. Carlo Romani
PPGH – UNIRIO

Profa. Dra. Helena Pinto Janeiro
Instituto História Contemporânea – Universidade Nova de Lisboa

Para o meu pai
Muito obrigada

“Os senhores podem enviar seus mais experientes oficiais de polícia, mais capazes até que Sherlock Holmes. Eu os desafio a capturar alguém. (...) imagine uma situação tão insatisfatória existindo em qualquer país europeu, e considere se medidas de proteção não seriam imediatamente contempladas.”

(Woo Kaiseng, representante da China, durante a Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio da Liga das Nações, 1931)

FAGUNDES, Nathalia Belem. **O Japão e as Drogas na Liga das Nações: A Questão da Limitação da Produção.** 2022. 122 f. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2022.

RESUMO

Em 1931, a Conferência para Limitação da Manufatura de Drogas Narcóticas, organizada pela Liga das Nações, se reuniu em Genebra com a intenção de produzir um acordo suplementar à Convenção Internacional do Ópio de 1925 que efetivamente limitasse a produção lícita de narcóticos em escala global, que então encontrava-se muito acima das estimativas de necessidade médico-científicas do mundo. A constatação de que parte da superprodução lícita de drogas escoava para mercado ilícito, sendo usada para fins recreativos, incitava a busca por uma solução internacional para o problema. O Japão, representado por seus delegados enviados à Conferência, teve papel essencial na formulação da Convenção para Limitação da Manufatura e Regulamentação da Distribuição de Drogas Narcóticas, mostrando-se contrário ao esquema que havia sido proposto pela delegação britânica e que propunha a divisão da produção industrial mundial de narcóticos entre cinco países europeus de maior capacidade da indústria farmacêutica. Através da análise de fontes impressas emitidas pela Liga das Nações, como registros da Conferência para Limitação da Manufatura, e minutas das sessões do Comitê do Ópio, órgão da Liga das Nações responsável por aconselhar o Conselho da Liga em questões ligadas ao tráfico de drogas e supervisionar a aplicação de convenções e acordos relacionadas a narcóticos, esta pesquisa procura analisar a participação japonesa nos debates acerca da convenção e sua importância para a formatação final mesma, sua oposição veemente a proposta britânica, e a relevância deste momento de interação expressiva com os debates sobre narcóticos na Liga das Nações, análises geralmente inexploradas no contexto das pesquisas sobre a questão dos narcóticos no entreguerras.

Palavras-chave: Liga das Nações. Comitê do Ópio. Limitação da Manufatura. Japão.

FAGUNDES, Nathalia Belem. **Japan and Drugs in the League of Nations: The Question of Limiting Narcotics Production.** 2022. 122 f. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2022

ABSTRACT

In 1931, the Conference for the Limitation of Manufacture of Narcotic Drugs, organized by the League of Nations, met in Geneva with the intention of producing a supplementary agreement to the International Opium Convention of 1925, and to effectively limit the licit production of narcotics on a global scale, which then found itself far above the estimates of medical-scientific needs of the world. The realization that part of the overproduction of drugs managed to flow into the illicit market, being used for recreational purposes, urged the search for an international solution to the problem. Japan, represented by its delegates sent to the Conference, played an essential role in the formulation of the Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs, showing itself against the scheme that had been proposed by the British delegation and that provided for the sharing of the world's industrial production of narcotics among five European countries with the greatest pharmaceutical industry capacities. Through the analysis of printed sources issued by the League of Nations, such as the records of the Conference for the Limitation of Manufacture, and minutes of the sessions of the Opium Advisory Committee, the body in the League of Nations responsible for advising the League Council on issues related to drug trafficking and overseeing the application of narcotics-related conventions and agreements, this research will analyze the Japanese participation in the convention debates and its importance to the final format itself, their vehement opposition to the British proposal, and the relevance of this moment of expressive interaction with the debates on narcotics in the League of Nations, analysis generally unexplored in the context of interwar narcotics research.

Keywords: League of Nations. Opium Advisory Committee. Limitation of Manufacture. Japan.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Objetivos e Discussão Bibliográfica	11
1.2	Metodologia e Fontes	13
1.3	Estrutura do Trabalho	14
2	O JAPÃO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO DAS DROGAS	16
2.1	A Diplomacia do Ópio no Início do Século XX	20
2.2	A Liga das Nações e a Questão das Drogas	25
3	TENTANDO REGULAR E CONTROLAR O COMÉRCIO DE DROGAS LÍCITAS	34
3.1	Um país exportador: O Encontro dos Representantes de Países Manufatureiros	35
3.2	A Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio	39
3.3	Permissividade japonesa no combate ao tráfico ilícito?	53
4	ENTRE O SISTEMA DE COTAS E O “LIBERALISMO”: O JAPÃO NA CONFERÊNCIA PARA LIMITAÇÃO DA MANUFATURA DE NARCÓTICOS	74
4.1	O Esquema Crane	76
4.2	Os Representantes Nacionais se Expressam	82
4.3	O Esboço Japonês	93
4.4	Hora de Decisões	101
4.5	O Fim da Conferência	114
5	CONCLUSÃO	116
6	REFERÊNCIAS.....	120

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

Durante a primeira metade do século XX o Japão encontrava-se em uma posição geopolítica particularmente interessante. Era simultaneamente um país não-ocidental e uma grande potência política, econômica e imperialista, participando dos maiores conflitos bélicos da época - a Guerra Sino-Japonesa, a Guerra Russo-Japonesa e a Primeira Guerra Mundial. Em 1919 tornou-se um dos membros permanentes da maior organização multilateral existente até então, a Liga das Nações. À medida que nos aproximamos do fim da década de 1930, é possível, no entanto, constatar o esfacelamento de uma campanha de aproximação do Ocidente e de esforço pela cooperação internacional que havia se iniciado ainda no século XIX, com a Restauração Meiji, quando o Governo Imperial recém-restaurado de seus poderes políticos terminou com mais de dois séculos de reclusão política do arquipélago. Como, durante os anos em que o internacionalismo parecia ser o mote da política externa japonesa, o Japão se apresentou nos palcos de negociação internacional? Quais eram os seus objetivos? A resposta para essas perguntas poderia vir de qualquer uma das inúmeras frentes de cooperação multilateral nas quais o Japão esteve envolvido: saúde pública, desarmamento, negociações para a cessação de conflitos.

Esta pesquisa irá se focar naquela que, historicamente, liga a história do Extremo Oriente e do Ocidente por laços de colonização, exploração econômica e social e debates diplomáticos acalorados sobre responsabilização e vitimização: o controle de narcóticos. A utilização de drogas psicotrópicas é milenar, mas foi apenas no século XIX que este uso deixou de servir a propósitos tradicionais (medicinais, religiosos) para se tornar um comércio, e como tal, obedecia a algumas “regras de mercado”: para manter o lucro em aumento constante, era necessário manter igualmente a demanda em aumento constante. Em meados do oitocentos, o principal mercado consumidor de ópio, uma das primeiras substâncias psicotrópicas a ter seu potencial comercial explorado, era a China. Principal parceira comercial deste país asiático, a Grã-Bretanha, desde o início do século, via-se em uma situação econômica que lhe era desfavorável, pagando em prata por produtos chineses muito procurados em seu mercado doméstico, mas exportando muito pouco para a China, que não tinha interesse em mercadorias europeias. O ópio foi o produto encontrado para reverter esta balança comercial, porém sendo um de comportamento atípico justamente por ser uma substância viciante. O ópio não possibilita a economia familiar de poupar em momentos de escassez financeira, procurar por exemplares melhores, negociar preços para que o valor do produto no mercado baixe: quando

se necessita, compra. Assegurando por meio de guerra seu direito de vender ópio para a China, a Grã-Bretanha - e países com territórios coloniais asiáticos, como Portugal, Espanha, França, Países Baixos - viu a sua governança de territórios asiáticos dependente dos lucros exponenciais do ópio. Seria apenas no início do século XX que estes governos passariam a debater, de forma multilateral, o fim de seus monopólios de ópio, que desde as últimas décadas do século anterior passavam por escrutínio da opinião pública e de organizações privadas criadas com o fim de promover o fim do tráfico internacional de narcóticos, no Oriente e no Ocidente.¹

A história da diplomacia multilateral no que concerne ao controle da produção, comércio e consumo de substâncias psicoativas pode ter seu ponto inicial firmado em 1909, com a primeira reunião internacional sobre o assunto. Em 1920, a Liga das Nações, nascida no imediato pós Primeira Guerra Mundial com a missão de manter a estabilidade política no globo, tomou para si administração dos esforços globais antinarcóticos, e em 1925 foi organizada a primeira convenção para o controle de narcóticos feita sob a égide da instituição. Mais três seriam aprovadas, em 1931 a da Limitação da Manufatura e a da Supressão do Fumo do Ópio e em 1936 a da Supressão do Tráfico Ilícito, antes que os trabalhos da Liga fossem afetados pelo início da Segunda Guerra Mundial. A Liga das Nações era uma organização multilateral composta por uma Assembléia, um Conselho e um Secretariado. Ao Secretariado respondiam diversos órgãos responsáveis pela gerência dos esforços internacionais promovidos sob diversas temáticas: saúde pública, desarmamento, cooperação intelectual, mandatos, transportes, proteção a minorias e refugiados, a crianças e mulheres, e aquele que lidava com a questão dos narcóticos, o *Advisory Committee on Traffic in Opium and other Dangerous Drugs*, ou o Comitê do Ópio.²

A relação do Japão com a Liga das Nações e com o Comitê do Ópio em particular é geralmente lembrada por seu fim. Em 1931 o Japão iniciou a campanha imperialista de invasão da Manchúria, no norte da China. Condenado internacionalmente por este movimento, o país pediu sua retirada da Liga em 1933, mas seus laços com o Comitê do Ópio duraram até 1938. Em 18 anos de atuação dentro do Comitê, o Japão enviou representantes a todas suas sessões anuais e conferências, e a relação japonesa com o órgão e a questão dos narcóticos é um

¹ A transformação do ópio de substância de uso tradicional para *commodity* está presente no primeiro capítulo de DIAS, Alfredo Gomes. **Portugal, Macau e a Internacionalização da Questão do Ópio (1909-1925)**. Macau: Livros do Oriente, 2004. O caso específico de como o ópio compunha as receitas do território colonial britânico em Burma é estudado em WRIGHT, Ashley. **Opium and Empire in Southeast Asia: Regulating Consumption on British Burma**. New York: Palgrave Macmillan, 2014

² A história da Liga das Nações é contada em WALTERS, F.P. **A History of the League of Nations**. New York: Oxford University Press, 1952. O capítulo 16 descreve rapidamente as seções e comitês técnicos da Liga.

exemplo da peculiaridade que mencionamos no primeiro parágrafo. País asiático, o Japão tinha a sua frente exemplos evidentes da disruptão social, política e econômica que os narcóticos - primeiro o ópio, e depois a morfina e a cocaína - provocaram no Extremo Oriente, em particular na China. No entanto, como dissemos, ainda era uma nação imperialista, uma que chegou tardeamente, quando comparado com as nações europeias, à disputa por espaços coloniais de dominação econômica e política e abundavam durante as sessões do Comitê do Ópio alegações de que cidadãos japoneses estariam envolvidos com o tráfico de narcóticos na China e na Índia, e que o governo japonês não fazia o suficiente para coibir tais atos.

1.1 Objetivos e Discussão Bibliográfica

O objetivo desta pesquisa é compreender, portanto, a atuação japonesa dentro do Comitê do Ópio da Liga das Nações. Como se portavam os representantes japoneses enviados às reuniões e conferências internacionais? Quais assuntos pautavam? Quais as suas demandas? Quais eram as defesas apresentadas frente às críticas? Inicialmente, esta pesquisa intentava analisar todo o período de 1925 a 1936, investigando principalmente as Conferências de Genebra de 1924-1925, da Limitação da Manufatura de 1931, da Supressão do Fumo do Ópio de 1931 e da Supressão do Tráfico Ilícito de 1936. No entanto, fomos surpreendidos pela quantidade de material a ser analisado para a primeira conferência de 1931, sobre a Limitação da Manufatura de Narcóticos, em que se buscou regularizar e controlar o mercado legal de narcóticos, em particular a indústria farmacêutica e a distribuição de seus produtos. O Japão não apenas teve uma participação importante nesta conferência, sendo, em nossa análise, o principal porta-voz da proposta que acabaria por tornar-se a Convenção para Limitação da Manufatura e Regulamentação a Distribuição de Drogas Narcóticas, como se mostrou participativo, e podemos até mesmo dizer combativo na sessão do Comitê do Ópio que antecedeu a conferência e serviu para sua preparação, criticando a proposta oferecida ao Comitê pela delegação britânica e mais tarde, durante a Conferência de 1931, apresentando sua alternativa a ela. Perante a impossibilidade de realizarmos uma investigação de todas as conferências sobre narcóticos organizadas sob a Liga das Nações e as sessões do Comitê do Ópio ocorridas entre elas, decidimos por reduzir o período histórico de análise nos esforços para a limitação e controle da produção legal de narcóticos, mas recorrendo a materiais e bibliografia que nos levaram até o início do século XX.

Apesar de nossa pesquisa ter como tema a atuação japonesa, este trabalho não intenta ser uma pesquisa sobre história japonesa. Aqui nos propomos a analisar os acontecimentos

relacionados ao movimento antinarcóticos dentro da Liga das Nações sob o ponto de vista da atuação de um elemento que, como já dissemos, consideramos gozar de uma posição política particularmente interessante no período. Para nos auxiliar neste exame, mobilizamos bibliografia que concerne o estudo do período histórico japonês³, o estudo histórico dos movimentos antinarcóticos⁴, o estudo deste movimento dentro da Liga das Nações⁵ e estudos específicos sobre a atuação do Japão na Liga das Nações e no Comitê do Ópio.⁶

A análise da temática Japão, movimento antinarcóticos e Liga das Nações neste período histórico, primeira metade do século XX, parece esbarrar em algumas categorias interpretativas. As análises que se propõem mais generalistas sobre a Liga das Nações e o movimento antinarcóticos em geral não se aprofundam sobre a participação japonesa nos debates, mesmo quando ele se mostra tão evidente quanto em 1931. William B. McAllister, por exemplo, que busca fazer um apanhado da história da diplomacia dos narcóticos durante todo o século XX, na análise que dedica a Conferência de 1931, seus antecedentes e suas consequências, não cita o papel importante da oposição japonesa na derrubada da proposta britânica. Paul Knepper é um outro exemplo. Ele estuda a insurgência do crime em suas diversas faces - tráfico de drogas, de mulheres, terrorismo - como questão global no início do século XX, propõe uma análise resumida das Conferências de 1924-1925 e nos oferece, para os anos seguintes, análises sobre a atuação antinarcóticos de indivíduos ligados ao Comitê do Ópio, porém não proporciona relatos sobre indivíduos japoneses ou a atuação de diplomatas japoneses no Comitê, apesar de mencionar o papel conivente do governo japonês para com o tráfico ilegal perpetrado por seus cidadãos. Harumi Goto-Shibata se dedica ao estudo do papel do Japão nas Conferências de 1924-25 e de suas consequências para os anos imediatos após as Conferências, que não se estendem até a década de 1930. Autores que buscam tratar do internacionalismo japonês na primeira metade do século XX não focam suas análises na atuação do Comitê do Ópio. Por exemplo, Thomas Burkman procura traçar a história de todo o envolvimento do Japão com a

³ DICKINSON, Frederick R. *World War I and the triumph of a new Japan, 1919–1930*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013; BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). *Opium regimes: China, Britain, and Japan, 1839–1952*. Berkeley: University of California Press, 2000

⁴ McALLISTER, William B. *Drug Diplomacy in the 20th Century: An International History*. Londres: Routledge, 2000; RIMNER, Steffen. *Opium's Long Shadow: From Asian Revolt to Global Drug Control*. Massachusetts: Harvard University Press, 2018

⁵ KNEPPER, Paul. *International crime in the 20th century: The league of nations era*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011

⁶ GOTO-SHIBATA, Harumi. *The International Opium Conference of 1924-25 and Japan*. *Modern Asian Studies*, vol. 36, no. 4, 2002, pp. 969–91; BURKMAN, Thomas W. *Japan and the League of Nations: AN ASIAN POWER ENCOUNTERS THE ‘EUROPEAN CLUB.’* *World Affairs*, vol. 158, no. 1, 1995, pp. 45–57; BURKMAN, Thomas W. *Japan and the League of Nations: Empire and World Order, 1914 – 1938*. Honolulu: University of Hawai‘i Press, 2008

Liga das Nações, iniciando sua análise no pré-Primeira Guerra Mundial, e dedica-se mais ao estudo dos diplomatas japoneses ligados ao Secretariado da Liga do que aqueles envolvidos com os corpos de atuação técnica, como o Comitê do Ópio. Frederick Dickinson expande sua análise para diversas frentes do internacionalismo japonês, investigando suas expressões políticas, econômicas e culturais, como também a participação japonesa em outros encontros e acordos multilaterais do século XX para além daqueles ocorridos sob a Liga das Nações.

Esta pesquisa pretende, portanto, preencher o que percebemos ser uma lacuna no estudo da atuação do Comitê do Ópio. E ele se mostra um espaço fértil para a análise da atuação japonesa na instituição, uma vez que neste órgão o país recebeu as mais severas críticas, sendo frequentemente acusado de leniência para com o tráfico de drogas perpetrado por japoneses. Ademais, a análise torna-se mais prolífica quanto mais nos distanciamos dos anos iniciais de existência do comitê, uma vez que a bibliografia e o estudo das fontes nos apontam que neste primeiro momento a participação japonesa não era expressiva.⁷ Entretanto, com o acúmulo da pressão internacional por ação quanto ao tráfico, e a necessidade de defender seus interesses junto ao Comitê tornaram a participação japonesa significativa. Portanto, sem perder de vista o período mais amplo, este trabalho irá se concentrar num aspecto da questão das drogas na cena internacional em que a ação japonesa foi especialmente relevante: a Conferência para Limitação da Manufatura de Narcóticos de 1931.

1.2 Metodologia e Fontes

A conclusão que se será explícita no fim do trabalho é a de que a participação japonesa no Comitê do Ópio, e em particular na concepção da Convenção de 1931, foi relevante e significativa suficiente para gerar um estudo específico sobre o caso. Durante nossa investigação, analisamos documentação produzida pela Liga das Nações sobre as sessões⁸ e

⁷ BURKMAN, Thomas W. **Japan and the League of Nations: Empire and World Order, 1914 – 1938.** Honolulu: University of Hawai‘i Press, 2008, 124

⁸ LIGA DAS NAÇÕES. **Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I; Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II; Minutes of the Thirteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs; Minutes of the Twelfth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs; Minutes of the Sixth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs**

conferências⁹ ocorridas de 1924 a 1931, textos das convenções¹⁰, um relatório enviado ao Conselho da Liga das Nações¹¹ e uma proposta de esquema a ser considerado durante a Conferência de 1931¹². O foco de nossa pesquisa, no entanto, centra-se em dois documentos principais: as Minutas da Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio de 1931, onde o esboço da futura Convenção para Limitação da Manufatura foi debatido, e o Registro da Conferência para Limitação da Manufatura de Drogas Narcóticas de 1931, onde a importância da participação japonesa na confecção da convenção fica mais evidente. Essas fontes derivam de material impresso aprovado para distribuição pelo Comitê do Ópio - as minutas das sessões e das conferências eram aprovadas ao final delas.

A análise dessas fontes é feita de maneira crítica. Os representantes reunidos no Comitê do Ópio buscavam mostrar o melhor lado de seus países, avanços promovidos em seus embates domésticos contra o tráfico, seja na forma de novas leis ou da atuação de suas autoridades, defender-se de críticas e promover o interesse de seus governos. Porém, tendo atentado para esse aspecto do estudo das fontes, julgamos serem descrições substantivas do ocorrido durante as sessões e conferências. É possível, durante a análise das minutas, perceber antagonismos relacionados a apresentação de propostas díspares, frustração quando da não aceitação de sugestões por seus pares, falas movidas por rancor e até mesmo deboches. Todas essas percepções constroem uma imagem rica do ocorrido durante as reuniões e constituem um ponto de vista privilegiado para analisar os debates internacionais em torno da questão das drogas. Como dissemos, neste trabalho, não propomos realizar uma investigação da performance japonesa com relação ao tráfico internacional de drogas, mas a atuação do Comitê do Ópio da Liga das Nações na década de 1930, tendo como foco de análise um personagem específico, o Japão.

1.3 Estrutura do trabalho

Nosso trabalho estrutura-se em cinco capítulos: Introdução; Capítulo 2, onde constam as análises dos antecedentes históricos até à Conferência de 1931; Capítulo 3, que analisa

⁹ LIGA DAS NAÇÕES. *Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I; Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume II; Records of the Second Opium Conference, Volume I*

¹⁰ LIGA DAS NAÇÕES. *League of Nations Treaty Series, Volume 81; League of Nations Treaty Series, Volume 8*

¹¹ LIGA DAS NAÇÕES. *Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries*.

¹² LIGA DAS NAÇÕES. *Conférence sur la Limitation de la Fabrication des Stupéfiants*: Plan en vue de la Limitation de la Production des Stupéfiants manufaturés, soumis par M. C. K. CRANE.

especialmente a Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio; Capítulo 4, onde constam as análises sobre a Conferência para Limitação da Manufatura; e finalmente Conclusão. No Capítulo 2, buscamos a origem do movimento antinarcóticos, como ele deixou de ser fruto quase que exclusivamente da ação de organizações civis (organizações não governamentais na terminologia atual) para ser apropriado pela diplomacia profissional e torna-se temática obrigatória na agenda de governos de todos os continentes. No final do capítulo analisamos como a gestão global desta questão foi tomada pela Liga das Nações quando de sua criação, até chegarmos a uma breve análise da Segunda Conferência do Ópio de 1925 e seu fruto, a Convenção de Genebra.

No Capítulo 3 analisaremos as Minutas da Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio e de um encontro que a antecedeu, reunindo os maiores países produtores de narcóticos da época. Tanto no encontro quanto na sessão, o Japão se posicionou veementemente contra a proposta de limitação da manufatura apresentada pela delegação britânica, por considerá-la exclusivista, e se mostrou a favor de um modelo que entendemos como economicamente liberal, onde os países teriam como restrição para sua produção industrial de narcóticos apenas a demanda do mercado.

No Capítulo 4 analisaremos o Registro da Conferência para Limitação da Manufatura, e veremos como o Japão continuou com sua defesa de um livre mercado para a produção de narcóticos, apresentando sua proposta na forma de um esquema próprio, diferente daquele proposto pela delegação britânica, e como este esquema japonês pareceu traduzir a preferência de boa parte das delegações presentes naquela conferência, na medida em que foi aprovado como substituto para o esquema britânico. Entremeando o estudo da Conferência, analisaremos também outras propostas apresentadas a ela, de forma a entendê-la como um espaço onde sugestões plurais foram feitas durante o debate sobre a proposta que seria não necessariamente a melhor para lidar com a questão da superprodução de narcóticos, mas aquela que apresentaria maior quantidade de adesões de governos à Convenção. Na Conclusão traremos algumas conclusões finais sobre a participação japonesa nos debates acerca da limitação da manufatura, e uma breve explanação sobre o comportamento japonês dentro do Comitê do Ópio e da Liga das Nações nos anos que se seguiram até sua retirada oficial do Comitê, em 1938.

CAPÍTULO 2 – O JAPÃO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO DAS DROGAS

Sherlock Holmes, personagem criado por Sir Arthur Conan Doyle no final do século XX, é um detetive inglês brilhante de hábitos peculiares que, na ausência de investigações desafiadoras, recorre ao uso recreativo de cocaína e morfina. Em 1887, quando sua primeira aventura, “Um Estudo em Vermelho” é publicada, haviam se passado pouco menos de dez anos da primeira lei inglesa para controle da distribuição de narcóticos: a partir de 1868, sua venda podia ser realizada somente por profissionais de farmácia qualificados. As substâncias em si, no entanto, permaneceram descriminalizadas até 1920.¹³ 1868 também foi o ano da primeira lei doméstica japonesa sobre narcóticos, que tinha como foco a restrição do uso do ópio. Muito mais severa que a lei inglesa, a lei japonesa regulamentava não apenas a distribuição, mas a produção e o uso do ópio. Aqueles que cultivavam a papoula deveriam vender suas colheitas apenas para o governo japonês, que processaria o ópio e realizaria sua distribuição para médicos e droguistas, que por sua vez deveriam relatar toda a venda de ópio medicinal. Quem vendesse ópio sem a devida permissão ou encorajasse o hábito do fumo corria o risco de ser executado.¹⁴ Neste capítulo buscaremos demonstrar o começo do movimento antinarcóticos enquanto diplomacia multilateral organizada em reuniões que tinham como objetivo promover o fim do tráfico e do uso não medicinal de ópio, e o papel do Japão nesta transformação.

Podemos traçar como marco inicial da história da relação japonesa com o ópio a primeira metade do século XIX. Em 1839 o Japão ainda vivia sob um regime de reclusão política e econômica conhecido como *sakoku*, efetivo desde a primeira metade do século XVII. Apenas holandeses e chineses podiam realizar alguma troca comercial no Japão, e apenas em uma localidade específica, Nagasaki, no sul das ilhas. Este regime de isolamento doméstico também tinha desdobramentos no comportamento cultural e social dos japoneses, já que decretos determinavam o congelamento dos estamentos sociais, a proibição de deslocamentos populacionais dentro do país, controle de alfândegas e censura. Notícias do mundo chegavam nos portos abertos ao comércio através de relatos de estrangeiros, e foi desta forma que as informações sobre a Primeira Guerra do Ópio alcançaram o Japão.

¹³ Para a história da regulamentação de narcóticos na Inglaterra, BERRIDGE, Virginia. **Opium and the People: Opiate Use and Drug Control Policy in Nineteenth and Early Twentieth Century England.** Londres: Free Association Books LTD, 1999

¹⁴ WAKABAYASHI, Bob Tadashi. **From Peril to Profit:** Opium in Late-Edo to Meiji Eyes. In: BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). **Opium regimes:** China, Britain, and Japan, 1839–1952. Berkeley:University of California Press, 2000, p. 66

A Primeira Guerra do Ópio pode ser descrita como o resultado da tentativa de asseguramento da soberania da lei chinesa frente a tentativa de asseguramento de mercados consumidores por britânicos. Desde o final do século XVIII a Grã-Bretanha via seu lucro diminuir em suas relações comerciais com a China: produtos chineses como seda e chá possuíam muita demanda no mercado britânico, que pagava em prata por tais produtos, mas os mercados chineses não se interessavam por produtos europeus. O ópio foi o elemento encontrado para reverter este quadro. Durante o século XIX o ópio tornou-se a principal *commodity* de exportação da Índia para a China, e acarretou diversas transformações sociais, culturais, econômicas e políticas provocadas pela massiva inserção no mercado chinês de um produto que não respondia às regras mercadológicas de oferta e demanda, uma vez que a procura por drogas psicotrópicas dificilmente diminui por flutuações naturais do mercado de ofertas, estando sempre a necessitar de maior produção. Pode-se dizer que mais do que um produto em si, o ópio era um instrumento que permitia a comercialização de algo muito mais lucrativo: o vício. Na Índia também se sentiam tais transformações: o lucro da venda das colheitas do ópio levou muitos agricultores a substituir culturas de comida e subsistência pelo cultivo da papoula. O governo imperial chinês buscou conter o alastramento do consumo através do proibicionismo da substância e da sua comercialização, e em 1838 Lin Zexu, oficial chinês que propunha medidas mais rígidas contra estrangeiros que contrabandeassem ópio na China, foi alçado à Alto Comissário Imperial, cargo que o permitiu pôr em prática as medidas que ele considerava essencial para o fim do tráfico da substância. Em 1839 inicia-se a Primeira Guerra do Ópio, através da resposta bélica provida pela Grã-Bretanha para a queima de caixas de ópio e da expulsão de britânicos de Cantão, único porto chinês aberto para o comércio externo. A guerra duraria até 1842 e o Tratado de Nanjing, assinado ao seu final, entregaria Hong Kong aos britânicos e forçaria a abertura de quatro portos para comércio estrangeiro na China. O comércio de ópio seguiu virtualmente descriminalizado, e a partir de 1860, como resultado da Segunda Guerra do Ópio, seria efetivamente legalizado.¹⁵

As informações sobre a Primeira Guerra do Ópio chegaram ao Japão através de relatos holandeses e chineses sobre o conflito, e dividiam-se em mostrar uma China vitimizada ou heróica em sua luta contra a Inglaterra. As consequências sociais, econômicas e políticas, no entanto, eram evidentes, e qualquer que fosse a interpretação, era certo de que o contato com o

¹⁵ DIAS, Alfredo Gomes. **Portugal, Macau e a Internacionalização da Questão do Ópio (1909-1925)**. Macau: Livros do Oriente, 2004, p. 27-29, 39-40; TREATIES and Documents Concerning Opium. The American Journal of International Law, vol. 3, no. 3, 1909, pp. 253-75. Para a análise do ponto de vista britânico da guerra, GELBER, Harry G. **Opium, Soldiers and Evangelicals**: England's 1840-42 War with China and its Aftermath. London: Palgrave Macmillan, 2004

ópio e o ocidente deveriam ser evitados. Esta resolutividade, porém, não duraria mais três décadas. Em 1853 navios canhoneiros estadunidenses chegaram às ilhas japonesas exigindo a abertura dos portos ao comércio estrangeiro e ao recebimento de naufragos e abastecimento de embarcações dos Estados Unidos. A irrupção política resultante deste encontro levou a restauração da figura do imperador como governante máximo do Japão.¹⁶ A Restauração Meiji, efetivada em 1868, levou o poder político de volta às mãos do imperador depois de mais de 250 anos de atuação deste como uma figura decorativa, ainda que legitimadora, do poder político da família Tokugawa, herdeira da unificação política do país, iniciada ainda no século XVI, e terminou nos primeiros anos do século XVII. Em 1858, em acordo comercial firmado com os Estados Unidos, o ópio era proibido de ser importado para o Japão, e assim também o foi em todos os acordos comerciais firmados durante o século XIX.¹⁷ Quando da Restauração Meiji, mais de vinte anos após a Primeira Guerra do Ópio, os governantes da nova era não precisavam conter o abuso de ópio alastrado pela sociedade, como acontecia na China - onde a substância era consumida por gente de todos os estratos sociais - mas apenas se apropriar de dispositivos sociais já existentes para continuar a preveni-lo através da nova dinâmica internacional de acordos bilaterais em que o Japão se viu envolvido. No ambiente doméstico, uma lei anti-ópio viria a ser efetivada em 1868, em que os cultivadores de ópio japoneses eram obrigados a vender suas colheitas ao estado japonês, que processaria o ópio para fins medicinais; ou seja, o estado japonês detinha o monopólio da sua distribuição. Mas pouco havia com o que se preocupar frente a uma sociedade que fortemente repudiava o ópio e a desordem que dele provinha.¹⁸

Já no Ocidente, nas últimas décadas do século XIX, o desenvolvimento da indústria farmacêutica aliado a diversos outros avanços tecnológicos nos transportes, sistemas financeiros, publicidade e na profissão médica, foram marcadas por um *boom* da utilização de narcóticos. É a partir deste momento que a questão das drogas deixa de ser quase exclusivamente ligada ao ópio cru ou preparado para o fumo e utilizado principalmente por comunidades chinesas emigradas e se estende para seus derivados e para outras substâncias, como a cocaína, que passaram a contar com métodos mais eficientes de produção agrícola e de extração de ativos, o que aumentou o aproveitamento da matéria-prima, a produção dos

¹⁶ WAKABAYASHI, Bob Tadashi. **From Peril to Profit:** Opium in Late-Edo to Meiji Eyes. In: BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). **Opium regimes:** China, Britain, and Japan, 1839–1952. Berkeley:University of California Press, 2000, p. 58-62

¹⁷ Por exemplo, para Estados Unidos (julho de 1858), Grã-Bretanha (agosto de 1858), Países Baixos (julho de 1859), Portugal (agosto de 1860): TREATIES, &c., Great Britain, France, America, Russia, the Netherlands & Portugal: With China & Japan. Shanghai: North China Herald, 1861, p. 38,59,83,91.

¹⁸ WAKABAYASHI, Bob Tadashi. **From Peril to Profit:** Opium in Late-Edo to Meiji Eyes. In: BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). **Opium regimes:** China, Britain, and Japan, 1839–1952. Berkeley:University of California Press, 2000, p. 64 -66

narcóticos, e a lucratividade que delas provinha, além de expandir o mercado consumidor. A expansão da oferta, no entanto, logo viria a ter outros efeitos para além da demonstração de desenvolvimento da medicina e da indústria farmacêutica. Na viragem do século, novos conhecimentos médicos passaram a mostrar o poder adictivo de substâncias comercializadas sem controle. Veteranos de guerra e pacientes que se tornaram viciados devido a tratamentos à base de analgésicos e pessoas jovens que faziam uso recreativo de narcóticos tornaram-se dependentes dessas substâncias e começaram a escandalizar as sociedades ocidentais. A associação de minorias chinesas e negras a substâncias como o ópio e a cocaína impulsionava o racismo, e o medo de que esses grupos impulsionassem a perda de valores das mulheres e homens brancos jovens com o uso dessas substâncias. Seja por um uso descontrolado decorrente de tratamentos médicos ou uso consciente para fins recreativos, ambos os casos pareciam deixar claro, no ocidente, que era o uso individual e desregulado de narcóticos que estava por detrás do mal social cada vez mais visível. Por outro lado, surgiu também uma noção que ligava a adição à soma de questões individuais com outros fatores como as estruturas sociais e de classe e a facilidade de acesso a estas substâncias. Desta forma, o entendimento do usuário de narcóticos como responsável por sua própria decadência e da adição como uma doença com capacidade de alastramento levava a julgamentos morais e ao desenvolvimento de métodos de intervenção que eram a um só tempo punitivos e medicinais: encarceramento compulsório e tratamento dos sintomas da abstinência.¹⁹

Em simultâneo com as novas descobertas medicinais e o uso de narcóticos em medicamentos com a consequente expansão do vício, desenvolveu-se também, num processo mais amplo que só em parte está relacionado com a questão das drogas, a atuação de grupos de reforma social que lutavam por causas diversas, como os direitos das crianças, a temperança - proibição do consumo de álcool, os direitos femininos e outras questões de saúde pública se uniram em torno da causa da regulamentação e controle de narcóticos, não apenas porque era uma forma de advogar suas próprias causas individuais mas também porque, invariavelmente, era uma questão que tinha desdobramentos em seus próprios interesses - os narcóticos a servir de causa e consequência do abandono de crianças, da prostituição, da mudança de hábito de consumo do álcool para entorpecentes mais pesados, por exemplo - e essas associações passaram a cobrar um maior envolvimento do poder público em termos de legislação de combate aos males sociais provocados pela adição às drogas. Os movimentos anti-ópio da Ásia - o historiador Steffen Rimner analisa o caso concreto da Índia - nasceram no seio de outras

¹⁹ McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century: An International History** Londres: Routledge, 2000, p. 14-17

causas progressistas, como acolhimento e educação de mulheres e atenção às condições de trabalho de operários fabris. Em oposição ao posicionamento médico-científico ocidental, nos movimentos progressistas do Oriente parecia haver a sensibilidade de perceber o abuso de drogas como decorrente de uma estrutura social que levava os indivíduos a se refugiarem em substâncias psicotrópicas: a situação precária de trabalho masculino levava trabalhadores a usar narcóticos como forma de combater a exaustão física e mental, e havia daí o desencadeamento de situações que levavam à violência doméstica, à prostituição das mulheres e à insegurança habitacional e alimentar.²⁰

No início do século XX, este diálogo entre causa e consequência cativou a atenção de platéias e círculos editoriais ocidentais, que passaram a publicar os posicionamentos de movimentos anti-ópio que atuavam a Oriente, posicionamentos que avançaram mais um passo ao incorporar o questionamento das práticas imperiais ocidentais - em particular, práticas imperiais britânicas na Índia e na China. Esse questionamento não necessariamente vinha na forma de um anti-imperialismo, da quebra das relações coloniais, mas como uma tentativa de reforma das relações imperiais - entre as metrópoles e as colônias, e das relações impostas pelas metrópoles para o ambiente doméstico das colônias. Curiosamente, não havia entre os grupos de reforma social envolvidos com a causa anti-ópio um intento proselitista, apesar de representantes religiosos de diversos credos certamente fazerem parte destes grupos.²¹ E foi a partir de um movimento proposto por religiosos, mas secular em sua natureza, que o movimento anti-ópio passou de uma causa civil para compor as agendas da diplomacia internacional.

2.1 A Diplomacia do Ópio no Início do Século XX

E esta esfera foi uma de importante influência japonesa. Para entendê-la, devemos recordar a vitória do Japão na Primeira Guerra Sino-Japonesa, ocorrida entre 1894 e 1895, que levou a colonização da ilha de Formosa, atual Taiwan, pelo império japonês.²² O uso abusivo (ou meramente recreativo) da substância nas ilhas japonesas era virtualmente nulo, ao menos entre seus nacionais - a população chinesa residente no Japão fazia algum uso do ópio, o que

²⁰ RIMNER, Steffen. **Opium's Long Shadow**: From Asian Revolt to Global Drug Control. Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p.84-87

²¹ RIMNER, Steffen. **Opium's Long Shadow**: From Asian Revolt to Global Drug Control. Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 93

²² Para abordagens sob perspectiva geopolítica, econômica, administrativa e social do império colonial japonês: MYERS, Ramon H; PEATTIE, Mark R (ed.). **The Japanese Colonial Empire, 1895-1945**. Nova Jersey: Princeton University Press. Para abordagem sob perspectiva da micro história das relações sociais no império colonial japonês: AMBARAS, David R. **Japan's Imperial Underworlds**: Intimate Encounters at the Borders of Empire. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

estimulava violência policial japonesa e racismo contra ela²³ - e o Japão podia se permitir atuar de forma preventiva e não combativa para com sua própria população, através de leis rígidas que dificultavam o acesso ao ópio e de educação social, que criava um sentimento de responsabilidade moral coletiva. Além disso, até então, o ópio se apresentava como um mal social, e a fragilidade econômica que provocava, reconhecida através da invasão britânica na China, era associada a uma perversidade imperial que se desejava manter longe das ilhas. Isso viria a mudar em Taiwan. Lá, o uso alastrado de ópio dificultava o trabalho da governança, que não mais falava apenas em prevenção através de leis e batidas policiais, mas de contenção de contrabando, perseguição a traficantes, registro de usuários e revendedores licenciados, gerenciamento de licenciamentos de compra e posse, tratamento aos adictos, manutenção do monopólio de distribuição, e toda a máquina estatal - e dinheiro - empregada nessa cruzada.

De fato, a administração do monopólio do ópio - feito sobre a distribuição do ópio para os profissionais com permissão para vendê-lo - foi objeto de admiração e questionamentos por outros governos coloniais na Ásia²⁴. Aqui começa a participação de movimentos religiosos que viriam a transformar a questão das drogas em um movimento influente na diplomacia internacional: os Estados Unidos colonizaram as Filipinas em 1898, e se escandalizaram com a extensão do uso do ópio fumado nas ilhas. Em 1903, uma comissão estadunidense para a investigação da situação do ópio nos territórios coloniais asiáticos iniciou sua investigação pelo Japão. Encabeçada pelo Bispo Charles Brent, que ocupava então o bispado missionário das Filipinas, e que viria a ser um nome importantíssimo nas conferências diplomáticas sobre o ópio daquele primeiro quarto de século, a Comissão Filipina do Ópio percorreria, além do Japão, Formosa, China, Indochina Francesa, Singapura, Burma e Índias Orientais Holandesas. Com prioridades que variavam entre a ética missionária, a saúde pública e o interesse científico, não é exagero dizer que a Comissão se encantou com a situação encontrada no Japão, onde através de uma série de entrevistas constataram que a rejeição ao ópio era um amálgama entre lei e política social, juntamente com uma percepção cultural hegemônica que via o ópio como um mal disruptivo do tecido social.²⁵ Em Taiwan, no entanto, a situação do ópio se apresentava de maneira diferente. O uso do ópio fumado era feito sobretudo pela população chinesa, e, portanto, o elemento racial constituía um aspecto importante da compreensão das restrições

²³ WAKABAYASHI, Bob Tadashi. **From Peril to Profit**: Opium in Late-Edo to Meiji Eyes. In: BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). **Opium regimes**: China, Britain, and Japan, 1839–1952. Berkeley: University of California Press, 2000, p. 67, 69-70

²⁴ RIMNER, Steffen. **Opium's Long Shadow**: From Asian Revolt to Global Drug Control. Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 186-187

²⁵ RIMNER, Steffen. **Opium's Long Shadow**: From Asian Revolt to Global Drug Control. Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 167-175

sobre o ópio na ilha. Retirar o ópio de Taiwan era uma conquista não apenas médica, mas civilizatória, com a ética social japonesa posicionada acima da chinesa, e ensinada para os chineses. Entre os entrevistados pela Comissão, havia a noção de que não apenas a legislação local era eficiente para lidar com o problema da adicção, mas o próprio convívio de chineses com japoneses, em particular a juventude, estimulava sentimentos morais de resistência ao vício. Essa legislação, na verdade, havia passado por mudanças desde a colonização. Antes um sistema rígido de distribuição feito apenas por um número limitado de médicos japoneses e que contava com a vigilância de inspetores, foi substituído em 1898 por um sistema mais leniente, que retirou a inspeção, mas implantou hospitais para tratamento dos adictos e educação anti-ópio promovida pela administração colonial através de panfletos.²⁶

Partiu da iniciativa de Brent convocar, através de sua influência com nomes importantes da política estadunidense da época, como Howard Taft, então governador das Filipinas e Theodore Roosevelt, presidente do país, a primeira reunião multilateral sobre narcóticos. A pedido do governo dos Estados Unidos formou-se em 1909 a Comissão do Ópio de Xangai (*Shanghai Opium Commission*), reunindo representantes da Áustria-Hungria, China, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Itália, Japão, Países Baixos, Pérsia, Portugal, Rússia e Sião. Uma vez que os representantes nacionais não foram enviados à Comissão com poderes plenipotenciários, as resoluções adotadas ao final de quase um mês de reunião não possuíam poder de lei, não mais do que a opinião pública formada pela divulgação do que era discutido na Comissão poderia exigir de seus governos. Hamilton Wright compunha, com o bispo Brent, a delegação estadunidense, e algumas colocações suas em artigos escritos à época para o *The American Journal of International Law* são do nosso interesse, como por exemplo sua opinião de que o Japão não parecia ter promovido qualquer avanço em relação a extinção de seu monopólio do ópio em Formosa, ainda que as estimativas demonstrassem que a administração colonial parecia ter alcançado uma redução das importações anuais de ópio: 400.000 lb anuais antes da colonização para 225.000 lb anuais após a colonização; no entanto, apesar dessa redução, o Japão não havia tomado nenhuma medida especial para coibir seus cidadãos de comercializar ópio.²⁷ Essa crítica será repetida por todo o período que analisamos, a de que o Japão não era efetivamente rígido em seu controle e punição para com cidadãos japoneses engajados com o tráfico ilícito de ópio. A Comissão do Ópio de Xangai resultou em uma série de resoluções

²⁶ RIMNER, Steffen. **Opium's Long Shadow: From Asian Revolt to Global Drug Control.** Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 180-183

²⁷ WRIGHT, Hamilton. **The International Opium Commission.** *The American Journal of International Law*, vol. 3, no. 3, 1909, pp. 663-664 e WRIGHT, Hamilton. **The International Opium Commission.** *The American Journal of International Law*, vol. 3, no. 4, 1909, pp. 851

rasas, que reconheciam o problema do ópio e a situação particularmente vulnerável da China, pedindo que os países representados na Comissão aplicassem em suas possessões territoriais naquele país leis relacionadas ao uso de substâncias farmacológicas com a mesma severidade que eram aplicadas domesticamente, mas não se vinculavam a quaisquer responsabilizações legais ou métodos quanto a redução de produção, exportação, importação, ou receita gerada pela substância. A Comissão buscou tratar o ópio como um problema presente, eximindo-se de qualquer análise crítica sobre o passado histórico então recente das relações entre o Ocidente, a China e o ópio, desviando assim, por exemplo, de debates acerca de indenizações e revisão da legalidade dos enclaves territoriais no país asiático.²⁸

Como as consequências da Comissão se mostraram translúcidas nos anos seguintes, os Estados Unidos novamente tomaram a iniciativa de convocar um encontro, que ocorreu em 1912, na cidade de Haia. Desta vez, os representantes nacionais possuíam poderes plenipotenciários, ou seja, podiam assinar acordos em nome de seus governos. Como viria a se repetir em reuniões dos anos seguintes, grande parte das reuniões da Conferência do Ópio de Haia foram gastas em discussões sobre a competência da Conferência, ou seja, sobre quais os objetivos a serem perseguidos, e com qual intensidade. Mesmo a fragmentação entre os países que ocorreu em Haia viria a repetir-se em Genebra, já sob os auspícios da Liga das Nações: os países produtores de matéria prima (ópio, folha de coca, maconha) não desejavam restringir sua produção em acordos internacionais, alegando que suas colheitas eram um problema doméstico, e que o vício e o tráfico se relacionavam com a produção industrial de narcóticos; os países manufatureiros não aceitavam a regulamentação da manufatura, alegando as necessidades da classe médica e apelando a uma liberdade de comércio que preconizava a não interferência dos estados sob a produção, exportação e importação; os países consumidores buscavam assegurar seu direito de acesso a drogas baratas, com a segurança de que quaisquer limitações internacionais não levariam a interferências nos preços ou no tempo de entrega das encomendas.²⁹

A Conferência do Ópio de Haia, no entanto, se mostrou mais prolífica que sua antecessora. Ao final dela, uma Convenção foi gerada, mais específica em sua funcionalidade. A Convenção Internacional do Ópio de 1912 dava definições sobre as drogas passíveis de

²⁸ “(...) it was decided that the opium problem should be regarded as a problem of to-day, and that no historical references should be needlessly made. It was agreed that the last century phase of the question was of interest to the historian, but that discussion of it would lead to no practical results and might considerably fog the issue.” WRIGHT, Hamilton. **The International Opium Commission.** The American Journal of International Law, vol. 3, no. 4, 1909, pp. 854-855

²⁹ McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century:** An International History. Londres: Routledge, 2000, p. 33

regulamentação (ópio cru, ópio preparado, ópio medicinal, morfina, cocaína e heroína).³⁰ A Convenção exigia dos seus signatários o compromisso de controlar a produção e a distribuição do ópio cru; tomar medidas para a supressão “gradual e efetiva” da manufatura, e proibir, *se possível*, sua importação e exportação; e regulamentar o ópio medicinal de forma a permitir apenas seu uso legítimo. Se esta explanação da Convenção pareceu ao leitor demasiadamente abstrata, não é por erro de compreensão. Esta Convenção, como as resoluções de 1909, traziam orientações genéricas e descoladas de qualquer referência metodológica ou procedural. A própria escolha de palavras, que passava longe de definições objetivas (“gradual”, “usar seus melhores esforços”, “assim que possível”), tinha como objetivo afrouxar o comprometimento de países que, como vimos, possuíam interesses distintos relacionados a narcóticos, e não estavam dispostos a renunciar a alguns privilégios como o livre mercado para sua manufatura ou a receita das grandes safras produzidas anualmente.³¹

Pouco mudou na política internacional sobre narcóticos após a Conferência de Haia. Até agosto de 1914, quando se iniciou a Primeira Guerra Mundial, apenas 13 países haviam ratificado a Convenção³², e após o início das hostilidades pouco mudaria, uma vez que as atenções se desviaram para questões mais urgentes. No entanto, o fim deste conflito marcaria um novo momento de ímpeto para a causa do controle da produção e distribuição de narcóticos. O abuso no consumo de drogas em tempos de hostilidade e desesperança chamaram atenção não apenas domesticamente, mas internacionalmente também, e evidenciaram a necessidade de se repensar controle e proibição em ambos os âmbitos. O tráfico internacional evidenciava a necessidade de coesão entre as diferentes políticas nacionais, e a migração entre o hábito de consumo de diferentes substâncias deixou claro que era necessário repensar o controle delas em conjunto.³³ A Conferência de Paz de Paris tratou diretamente a questão do controle de

³⁰ “ópio cru” refere-se ao líquido leitoso extraído dos talhos feitos no bulbo da papoula, tornado marrom escuro e pastoso pelo contato com o ar; “ópio preparado” refere-se ao resultado da dissolução, fervura, torra ou fermentação do ópio cru para consumo, e inclui também os resíduos resultantes do fumo do ópio; “ópio medicinal” refere-se ao ópio cru esquentado a uma temperatura de 60°C e contendo mais de 10% de morfina, em qualquer forma física que se apresente (em pó, granulado ou misturado a outras substâncias). LIGA DAS NAÇÕES. *League of Nations Treaty Series, Volume 8*, p. 192-197

³¹ McALLISTER, William B. *Drug Diplomacy in the 20th Century: An International History*. Londres: Routledge, 2000, p. 29-34

³² McAllister fala em 8 países ratificados em até 30 meses após o fim da Conferência de Haia - a Convenção foi assinada em 23 de janeiro de 1912 - mas na tabela de ratificações que consta no League of Nations Treaty Series são listadas 13 ratificações até julho de 1914 e mais 3 ocorridas entre novembro e dezembro daquele ano.

McALLISTER, William B. *Drug Diplomacy in the 20th Century: An Internatinal History*. Londres: Routledge, 2000, p. 35; Liga das Nações *League of Nations Treaty Series, Volume 8*, p. 236-238

³³ McALLISTER, William B. *Drug Diplomacy in the 20th Century: An International History*. Londres: Routledge, 2000, p. 36

substâncias psicoativas, uma vez que a ratificação da Convenção de Haia foi tornada automática na assinatura dos diferentes tratados de paz.³⁴

2.2 A Liga das Nações e a Questão das Drogas

Também associada ao Tratado estava a criação da Liga das Nações, a primeira organização intergovernamental criada com o objetivo de resolver disputas internacionais e estabelecer relações de cooperação nas mais diversas áreas entre os diferentes estados membros e estados não-membros, mas que concordassem em participar dos diversos comitês e sessões técnicos. A Liga das Nações assumiu em sua agenda internacional as tarefas de concentrar esforços, gerar estatísticas e estudos e promover vigilância em variadas frentes de importância social, como proteção a mulheres e crianças, saúde pública, e ações antinarcóticos, concentrando em Genebra a pressão e o *lobby* feitos pela sociedade e associações civis interessadas nesses temas sobre os governos. A Liga efetivamente coordenou e conectou os esforços de variadas entidades com uma comunicação e troca de informações mais eficaz entre si, mas principalmente entre essas entidades e os diversos governos do mundo. Durante as conferências estudadas nesta pesquisa, por exemplo, entidades privadas ligadas ao movimento anti-ópio tinham a oportunidade de discursar para os representantes nacionais e expor suas opiniões e estudos, como a Association de défense internationale contre les stupéfiants, a Women's International League for Peace and Freedom, e o Anti-Opium Information Bureau.³⁵

Em seu Pacto fundador, uma segunda camada de comprometimento com a causa antinarcóticos é feita: os países que aceitassem tornar-se membro da Liga confiariam a ela a gerência e a supervisão de acordos relacionados ao tráfico de ópio e outras drogas. A resolução da primeira Assembléia da Liga, adotada em dezembro de 1920, criou o *Advisory Committee on Traffic In Opium and Other Dangerous Drugs*, ou, como vamos chamar ao longo deste trabalho, o Comitê do Ópio, para este fim. Inicialmente, o Comitê era composto por representantes de 8 países - China, Índia, França, Japão, Grã-Bretanha, Portugal, Países Baixos e Sião - mas em 1939 ele já contava com 24 membros. Seu propósito era o de aconselhar o Conselho das Nações em questões relacionadas ao tráfico de narcóticos, além de preparar e coordenar as conferências e supervisionar a aplicação das convenções e acordos que

³⁴ JANEIRO, Helena Pinto. **Sexo drogas e Diplomacia.** In: OLIVEIRA, P.A. (ed.). Sociedade das Nações (1920-1946): Promessas e legadas. Lisboa: Biblioteca Nacional de Portugal / Instituto Diplomático, 2020. p. 84-85

³⁵ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs Volume I**, p. 64-71

elas geram. De maneira geral, encontravam-se uma vez ao ano - com exceção de 1922 e 1923, que contaram com duas sessões cada. Em seus primeiros anos seu trabalho foi focado em tentar entender qual era a dimensão da questão dos narcóticos no mundo: em sua primeira Sessão, ocorrida em maio de 1921, os representantes que compunham o Comitê orquestraram um questionário a ser enviado aos governos dos diversos países membros da Liga com perguntas sobre legislação, cultivo, consumo interno, exportação, importação, contrabando e estatísticas de produção fabril de cocaína, ópio e seus derivados. As respostas ao questionário mais as informações recolhidas pelo Comitê do Ópio proveram um panorama geral de qual era a situação global em relação a narcóticos, ainda que incompleto. Por exemplo, a Pérsia, uma grande produtora de ópio cru, recusou-se a oferecer respostas para esse tópico, e a China, que no momento passava por um intenso conflito doméstico, também não pode fornecer dados sobre o cultivo de ópio.³⁶ Em sua segunda Sessão, ocorrida em abril de 1922, foi sugerido aos governos a adoção de um sistema de certificados de importação pelos governos. Esse sistema ganharia, em 1925, a anuência de uma Convenção.

A intenção da Convenção de 1925 era a de promover um método universal para o controle dos países em relação ao consumo, distribuição e produção de drogas, de acordo com a Convenção de Haia de 1912. Nesse sentido, os dois grandes instrumentos elaborados pela Convenção foram o sistema de certificados para importação e exportação de drogas e o *Permanent Central Opium Board*. O primeiro consistia na necessidade de licenças, emitidas pelas autoridades competentes de um país, para que uma importação fosse feita. Um comprador - revendedor, médico, dentista, droguista - que desejasse importar drogas de outro país deveria apresentar para o vendedor estrangeiro um certificado, que em tese comprovaria que seu pedido tinha motivação e destinação reconhecidos como legais por seu próprio país. Dessa forma, esperava-se dificultar o acesso de contrabandistas ao mercado legal, e o consequente desvio de drogas para o tráfico ilícito. O segundo instrumento, o *Permanent Central Opium Board*, foi um órgão criado com o propósito de receber e analisar estatísticas periódicas enviadas pelos diversos países com dados sobre importação, exportação, produção, estoques e consumo de narcóticos.

³⁶ LIGA DAS NAÇÕES. **Traffic in Opium:** Summary of Answers to the Opium Questionnaire, 1921, supplemented by other relevant information at the disposal of the Advisory Committee on Traffic in Opium during its second session, April 19th— 29th, 1922, p.7. De 1916 a 1928 a China viveu o período histórico conhecido como *Warlord Era*, em que o país se encontrava dividido em diversas esferas de poder comandadas por chefes militares locais, que sustentavam seus exércitos, muitas vezes, com a receita gerada por plantações de ópio. SLACK, Edward R. **The National Anti-Opium Association and the Guomindang State, 1924–1937.** In: BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). **Opium regimes:** China, Britain, and Japan, 1839–1952. Berkeley: University of California Press, 2000, p. 249-250

A Convenção do Ópio assinada em Genebra em 1925 foi o resultado da segunda de duas grandes conferências internacionais. A Primeira e a Segunda Conferências Internacionais do Ópio de 1924-25 foram idealizadas durante a Quinta Sessão do Comitê do Ópio, e proposta como duas reuniões separadas a ocorrer quase concomitantemente: a primeira idealmente estaria próximo do fim quando a segunda se iniciasse. A primeira trataria do fumo do ópio, e contaria apenas com delegações de países envolvidos diretamente na questão, ou seja, países com territórios coloniais asiáticos. Ela teria por objetivos a negociação do fim do tráfico e uso de ópio cru e preparado nestes territórios, e debateria a produção ilegal de ópio e seu uso na China. A segunda reunião trataria da questão mais geral dos narcóticos, e teria como objetivos o controle da produção de drogas manufaturadas e a limitação da matéria prima usada nessas manufaturas, como ópio e folhas de coca. Para esta, os convites seriam enviados para todos os países signatários da Convenção de Haia.³⁷

De maneira geral, os resultados da Primeira Conferência de 1924 foram considerados aquém das expectativas, não apenas por historiadores da atualidade, mas também por alguns diplomatas daquele momento.³⁸ Isso porque ela produziu apenas um acordo, considerado insatisfatório, a respeito do fumo do ópio, e teve sua duração muito prolongada, de forma que um acordo ainda não havia sido alcançado quando a Segunda Conferência começou. A forma que as conferências tomaram se deve principalmente ao intento britânico, que, preocupado com o julgamento americano a respeito de sua atuação quanto ao uso de ópio nas colônias do Oriente, definiu a primeira como uma reunião apenas para os diretamente ligados ao fumo de ópio. Os Estados Unidos possuíam uma colônia no Extremo Oriente, as Filipinas, colonizadas após o fim da Guerra Filipino-Americanana, onde haviam abolido o uso do ópio para fins não medicinais ou científicos, e, portanto, não foram convidados a se juntar ao grupo.³⁹

Uma discussão ocorreu na Primeira Conferência entre os representantes japoneses e britânicos envolvendo a emissão de certificados de importação. Havia a suspeita que certificados emitidos indiscriminadamente por autoridades japonesas ligadas ao monopólio de

³⁷ McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century: An International History.** Londres: Routledge, 2000, p. 58-59

³⁸ Para historiadores da atualidade: KNEPPER, Paul. **International crime in the 20th century: The league of nations era.** Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011, p. 119-120; McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century: An International History.** Londres: Routledge, 2000, p.68-69. Para diplomatas da ocasião: o representante estadunidense Stephen Porter verbalizou seu receio de que a Primeira Conferência poderia falhar em chegar em um acordo; o representante polonês, Chodzko, chegou a dizer que havia lido em um jornal de Geneva que a Primeira Conferência estava “morrendo de uma morte deselegante”. Curiosamente, no mesmo dia, em uma reunião posterior, ele retirou suas palavras por “respeito a seus colegas”. LIGA DAS NAÇÕES.

Records of the Second Opium Conference. Volume I: Plenary Meetings, Text of the Debates. p. 15, 54-56

³⁹ McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century: An International History.** Londres: Routledge, 2000, p. 57-59

ópio dentro da China permitiam que drogas que transitavam por Hong Kong chegassem ao mercado ilegal chinês, e em 1924 a Grã-Bretanha havia começado a rejeitar certificados de exportação que contivessem a autorização de importação japonesa. Para os japoneses, isso representou uma afronta à autoridade e à soberania de seu país, e afirmaram que a Grã-Bretanha não tinha o direito de desaprovar certificados de importação feitos de acordo com os parâmetros propostos pela Liga das Nações. A disputa foi finalizada quando a Grã-Bretanha afirmou que analisaria todos os certificados de importação com a mesma eficiência.⁴⁰ A reação japonesa às críticas britânicas pode ter variadas origens, e parecia haver nos japoneses uma sensação de injustiça por tal condenação. Durante as primeiras décadas do século XX, políticos internacionalistas japoneses fizeram um esforço para incluir seu país na “civilização” internacional que se construía após a Primeira Guerra Mundial, e estar incluído na civilização dizia respeito também a ser tratado como civilizado, e não como um Estado menos importante.⁴¹ Além disso, parecia igualmente arbitrário, para os japoneses, que um país tão envolvido com as mazelas imperialistas facilitadas pela introdução massiva de ópio em sociedades coloniais, como era a Grã-Bretanha, estivesse agora a criticar a condução que outros países tomavam em crimes relacionados ao tráfico de ópio.⁴²

Tais críticas, no entanto, não eram recentes, nem seriam as últimas, como veremos ao longo deste trabalho. Na Sexta Sessão do Comitê do Ópio, a representação do Japão, encabeçada pelo Dr. Tsurumi Mitsuzo (que participava pela primeira vez da delegação no caráter de *expert*, além de fazer parte do *Health Committee*), foi convidada a comentar um caso de tráfico de ópio feito por japoneses, um caso ilustrativo da condenação britânica. Em carta do Foreign Office ao Secretário Geral da Liga, mais tarde repassada ao Comitê do Ópio, é narrado como o embaixador britânico em Tóquio, Charles N. E. Eliot, percebeu durante 1922 que uma rede de contrabando de narcóticos havia se formado em Vladivostok, principal cidade portuária do leste da Rússia. O governo da cidade permitia a passagem por ali de drogas que iriam para a Manchúria e outras regiões da China, em troca de compensação financeira, ou seja, através da venda de “concessões” para a entrada de drogas na região. Eventualmente, um escritório (*bureau*) de monopólio foi criado para aprovar todas as permissões de transações em ópio na região, e naquele momento tal monopólio encontrava-se sob concessão a um cidadão japonês.

⁴⁰ McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century: An International History**. Londres: Routledge, 2000, p. 67-69; GOTO-SHIBATA, Harumi. **The International Opium Conference of 1924-25 and Japan**. *Modern Asian Studies*, vol. 36, no. 4, 2002, p. 977-978

⁴¹ DICKINSON, Frederick R. **World War I and the triumph of a new Japan, 1919–1930**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 64-69.

⁴² GOTO-SHIBATA, Harumi. **The International Opium Conference of 1924-25 and Japan**. *Modern Asian Studies*, vol. 36, no. 4, 2002, p. 982-983

O governo britânico recomendou que empresas britânicas em Vladivostok e no Japão não comercializassem carregamentos de drogas com certificados com origem na cidade russa, e representações britânicas foram enviadas ao governo japonês para que medidas fossem tomadas; o Japão tomou as mesmas providências. Ainda assim, foi descoberto que uma empresa japonesa chamada Hoshi Pharmaceutical Company tinha vendido ópio para ser exportado em Vladivostok, sob a justificativa de que todas as licenças necessárias haviam sido apresentadas. No entanto, não havia dúvidas que este ópio estava sendo largamente contrabandeado de Vladivostok para a China.⁴³ A Hoshi Company já aparecera sob o radar do governo britânico antes, em 1921, quando Charles Eliot e um cônsul britânico em Formosa fizeram uma inspeção no escritório do monopólio de ópio da ilha (ele havia sido instalado em 1895, em consequência da anexação do território pelo Japão, após a Guerra Sino-Japonesa). Esse monopólio governamental era responsável por registrar os adictos e fornecer a eles o ópio, para que não recorressem ao mercado ilegal. Lá, os representantes britânicos constataram que pasta de ópio para fumo era produzida a partir de ópio importado da Índia, e que o resíduo dessa produção, geralmente descartado, estava a ser recolhido pela Hoshi Company, que havia descoberto uma maneira de extrair morfina dessas sobras. O preocupante era, principalmente, que essa morfina não constava nos registros oficiais.⁴⁴

A indústria de narcóticos japonesa desenvolveu-se tardiamente em comparação com as indústrias do mesmo setor na Europa. Até 1914, o Japão importava sua cocaína principalmente da Alemanha e a morfina principalmente da Grã-Bretanha. Em 1908 a percepção elogiosa dos Estados Unidos sobre o controle de drogas japonês havia começado a mudar graças à desconfiança em relação ao papel japonês no contrabando de morfina para a China através da reexportação japonesa. Essa desconfiança não transpareceu na Comissão do Ópio de Xangai principalmente porque o modelo colonial japonês de controle do ópio em Taiwan era a principal referência de atuação para a delegação estadunidense, mas continuou após a Comissão, principalmente porque as importações japonesas de narcóticos europeus e estadunidenses cresceu significativamente nos anos seguintes. Entre 1910 e 1912, menos de 1 quilo de morfina era importada anualmente para o Japão; entre 1915 e 1917 esse valor já variava entre aproximadamente 10 e 17 kg, e relatórios de oficiais britânicos e americanos, como o que

⁴³ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Sixth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 51, 83-84

⁴⁴ GOTO-SHIBATA, Harumi. *The International Opium Conference of 1924-25 and Japan*. *Modern Asian Studies*, vol. 36, no. 4, 2002, p. 974

acabamos de ver, sugeria que boa parte dessas importações eram reexportadas para China.⁴⁵ Com a Primeira Guerra Mundial, foi necessário compensar a falta provocada pela suspensão das exportações europeias e foram licenciadas um pequeno número de empresas domésticas para a produção dessas substâncias. Em 1924, três companhias de Tóquio e três de Osaka eram responsáveis pela produção nacional de cocaína, morfina e heroína, entre elas a Hoshi Company e a Koto Seiyaku.

As Minutas da Sexta Sessão do Comitê do Ópio relatam como em 23 de maio de 1923 um carregamento de quase 82 quilos de heroína que saiu de Marselha (França) para Kobe (Japão) foi apreendido em Hong Kong. O comprador era um traficante de drogas já conhecido da polícia japonesa chamado Y. Nakamura, e a carga aparentemente seria re-exportada para Vladivostok. Nakamura havia encomendado a droga em nome de outro cidadão japonês, Ito Yoshigoro, dono de uma firma de importação de drogas em Osaka. A encomenda foi feita em uma empresa suíça, a Hoffman La Roche, localizada em Basel, e o translado seria feito por uma segunda empresa, a Jacky Maedor and Company, de Marselha. Concomitantemente, uma empresa de Vladivostok, a Vladimir Cladimivitch Borgest, havia conseguido uma permissão do governo soviético para importar uma determinada quantidade de heroína por um ano (novembro de 1922 a novembro de 1923), e encarregou outro japonês, Miyamoto Gumi, de fazer as compras, concedendo-lhe uma procuração. Sabendo disso, e sabendo também que o pedido da Vladimir Cladimivitch Borgest ainda não havia sido concluído, Ito Yoshigoro se encontrou com Miyamoto Gumi e o convenceu a, caso surgisse qualquer contratempo com o carregamento de heroína da F. Hoffman Laroche, que estava a vir de Marselha, atestar que aquela carga era legítima, e que havia sido encomendada por ele para ser levada para Vladivostok. Quando a carga foi apreendida em Hong Kong, Yoshigoro se encontrou com Gumi mais uma vez, e o persuadiu a lhe fornecer uma ordem de compra retroativa, datada do início de 1923, para dar à compra de Marselha aparência de legitimidade. Yoshigoro e Nakamura ainda assim foram presos, mas a sua acusação dependia da capacidade das autoridades japonesas de comprovar que o carregamento de heroína não era destinado a Vladivostok, mas ao Japão. Contra essa interpretação pesava o fato que o governo Soviético em Vladivostok emitia certificados de importação indiscriminadamente. Outras cartas anexadas às Minutas da Sexta Sessão mostram como a morfina e a cocaína consumidas ilegalmente em cidades russas como Chita e Irkutsk vinham do Japão através de Vladivostok, tendo como

⁴⁵ FRIMAN, H. Richard. **Narcodiplomacy**: Exporting the U.S. War on Drugs. New York: Cornell University Press, 1996, p. 41-46

origem a manufatura alemã. Também saía do Japão e passava por Vladivostok o ópio persa que chega até a China. Com estes dados, é possível perceber a relutância britânica em aceitar a proposta japonesa. Quando a discussão entre os representantes ocorreu, em 1924, os britânicos foram acusados de serem injustos (*unfair and unjust*), adjetivos pesados para serem usados em uma reunião diplomática.⁴⁶

Ao nos deparamos com as minutas da Segunda Conferência do Ópio, no entanto, causa estranheza o conhecimento que as delegações do Japão e da Grã-Bretanha estiveram em um debate tão intenso durante a Primeira Conferência. Isso porque, nesta segunda série de reuniões, a participação japonesa não foi ostensiva, e apenas em um momento pareceu transparecer uma faísca de antipatia. Muito mais extensa em termos de representatividade, a Segunda Conferência contou com a participação de 41 delegações, e foi rapidamente tomada por discussões a respeito de sua competência, provocadas pelo radicalismo do proibicionismo estadunidense, que propunha o fim gradual do fumo do ópio em até 10 anos e a limitação restrita da produção de ópio e folhas de coca para fins médico-científicos. Essas discussões consumiram quase um mês, e em meados de dezembro a conferência foi interrompida para o Natal. Curiosa é a discussão a respeito justamente do intervalo para as comemorações de fim de ano. Na verdade, a pausa natalina parece ter sido proposta como uma data final para que as disputas acerca da competência da conferência cessassem e o trabalho progredisse. Malcolm Delevingne, representante da Grã-Bretanha, propôs o intervalo natalino sob a justificativa de que os representantes nacionais certamente desejavam uma data concreta para retornar para suas casas para o Natal e que, portanto, um limite deveria ser estabelecido antes da data comemorativa para o encerramento dos trabalhos dos subcomitês e da conferência.

O representante chinês da ocasião, Alfred Sze, no entanto, era da opinião que não se devia sacrificar qualidade pela rapidez, e não se devia apressar o trabalho dos subcomitês.⁴⁷ Sendo ele próprio membro de um subcomitê, Sze foi honesto em afirmar que ele não tinha muita certeza de qual era o progresso que seu grupo estava fazendo. E completou: enquanto Delevingne havia demonstrado a necessidade do fim da conferência para o retorno dos representantes a suas casas para o Natal ele próprio, Sze, em nome da eficiência do seu trabalho

⁴⁶ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Sixth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 88-89; GOTO-SHIBATA, Harumi. *The International Opium Conference of 1924-25 and Japan*. *Modern Asian Studies*, vol. 36, no. 4, 2002, p. 978

⁴⁷ Os subcomitês eram criados no princípio de todas as conferências sobre o ópio para auxiliar seu desenvolvimento, com propósitos diversos como debater a competência das conferências, questões técnicas acerca da escrita da convenção, e até mesmo serviam como espaços para representantes com opiniões distintas chegarem a um consenso. Os representantes que os compunham também eram escolhidos de maneira diversa: pelo presidente da conferência, porque se voluntariavam, ou porque eram as partes interessadas em uma discussão.

na conferência, havia desistido de pedir por pausas para o feriado confuciano que lhe era importante. Ainda que ele soubesse da importância do Natal para os cristãos, achava apenas justo que todos não se permitissem ser apressados por feriados. O representante japonês, Sugimura Yotaro, concordou com o representante britânico que era necessário estabelecer uma data para o fim do trabalho e acelerar as discussões, no entanto aquele não era o momento para isso. Havia precedentes de conferências pausadas para o Natal e retomadas após o Ano-Novo, então por que não poderiam eles fazer o mesmo? Afinal, “era muito fácil para Sir Malcolm Delevingne atravessar o Canal da Mancha e retornar alguns dias depois”, e lembrou que a situação do inglês era muito mais simples que a do primeiro delegado japonês, por exemplo, que levaria mais de dez dias de viagem para chegar em casa. Apesar disso, ele concordava com a pausa, afirmando que todos precisavam descansar, e que apesar de admirar, ele não compartilhava da coragem do delegado chinês.⁴⁸ No entanto, quando do retorno das atividades da Conferência, as discordâncias entre as propostas de restrição a produção e ao fumo de ópio entre as delegações estadunidense e britânica levou à retirada da primeira da Conferência, sendo acompanhada pela delegação chinesa.⁴⁹

O formato final da Convenção de Genebra de 1925 é o do compromisso de os países enviarem estatísticas anuais de produção de ópio cru e folhas de coca, produção industrial de morfina, heroína, cocaína e alguns de seus derivados, estoques privados e consumo privado (praticado por médicos, droguistas, químicos, veterinários etc.) e dados sobre apreensões de contrabando, importações e exportações ilícitas. Estas estatísticas seriam enviadas a um corpo competente, o *Permanent Central Opium Board*, que teve muito de sua força originalmente concebida reduzida. Inicialmente, o *Board* teria autoridade para determinar, a partir das estatísticas, os limites de manufatura e importação de cada país, além de corrigir estatísticas que lhe parecessem erradas, e pedir por sanções dos governos a países que excedessem seu limite de produção ou importação. O *Board* que a Convenção de 1925 instituiu, no entanto, possui apenas uma responsabilidade de vigilância, de receber e analisar as estatísticas enviadas e comunicá-las ao Comitê do Ópio. Em caso de evidências nas estatísticas de que um país estava a desviar sua produção para o mercado ilícito, o *Board* poderia apenas pedir para que o Secretário-Geral requisitasse explicações. A Convenção também permitia a adição de novas substâncias a serem controladas, e tornou obrigatória para todos os países signatários a

⁴⁸ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Second Opium Conference, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p.100-103

⁴⁹ McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century:** An International History. Londres: Routledge, 2000, p. 76

execução do sistema de certificados de importação e exportação, além de pedir que os países aperfeiçoassem sua legislação de controle de narcóticos.⁵⁰

Com a Convenção de 1925 o controle por agências e mecanismos internacionais da produção e comércio de narcóticos para a indústria farmacêutica, uma forma de tentar controlar o produto que acabava no mercado ilícito, entrou no centro dos debates na Liga das Nações. Como veremos ao longo dos próximos capítulos, muitos dos representantes nacionais que se encontrariam na Convenção para Limitação da Manufatura de 1931 consideravam a Convenção de Genebra como falha. Tendo sido tornada efetiva apenas em 1928, dificilmente em três anos seu valor teria sido provado.⁵¹ Ainda assim, porque a produção de narcóticos e o contrabando ilícito não deram sinais de arrefecimento desde as reuniões de 1924-1925, o Comitê do Ópio viu-se mais uma vez debruçado sobre a organização de uma nova Conferência. Na sessão de 1930 do Comitê do Ópio seria debatido o primeiro esboço apresentado para a convenção que se realizaria dali a um ano, sobre a limitação da manufatura de narcóticos.

⁵⁰ LIGA DAS NAÇÕES. *League of Nations Treaty Series, Volume 81*, p. 317-358; McALLISTER, William B. *Drug Diplomacy in the 20th Century: An International History*. Londres: Routledge, 2000, 69-77

⁵¹ Pelo Artigo 36, a Convenção de 1925 entraria em vigor apenas após a ratificação de pelo menos 10 países, dos quais pelo menos 2 deveriam ser membros permanentes do Conselho da Liga das Nações.

LIGA DAS NAÇÕES. *League of Nations Treaty Series, Volume 81*, p 349

CAPÍTULO 3 – TENTANDO REGULAR E CONTROLAR O COMÉRCIO DE DROGAS LÍCITAS

A Convenção de Genebra apontou para a necessidade de se atentar a diferentes aspectos da dinâmica global de produção e comercialização de drogas, mas não ofereceu, entre os instrumentos de atuação que estabeleceu, o aparato para lidar com o excesso da produção global, com a grande quantidade de manufatura de narcóticos que ocorria em particular na Europa a partir da matéria-prima produzida, em sua maioria, na Ásia. Apesar de a Convenção haver instruído os países signatários a um sistema de certificados e licenças - em que exportações seriam liberadas em seus países de origem apenas mediante apresentação de licenças emitidas pelo órgão pertinente do país receptor -, constatou-se que a produção global de drogas em muito superava a necessidade comprovada de manufatura para a produção legal de medicamentos. Assim, foi colocado uma nova ênfase na necessidade de limitação da manufatura. A Assembleia da Liga das Nações, reunida em setembro de 1929, pediu ao Comitê do Ópio que esquematizasse, com a realização de uma conferência, um plano de Convenção para a Limitação da Manufatura global de substâncias psicoativas. Os Artigos 5 e 6 da Convenção de 1925 atentam para a necessidade de controlar a manufatura, importação, venda, distribuição ou exportação das substâncias referidas no artigo anterior, uma necessidade que era explicitada também no preâmbulo da Convenção.⁵²

Ao longo deste capítulo analisaremos a conferência para a formulação da Convenção para Limitação da Manufatura e seus antecedentes, e principalmente o papel do Japão na formulação dos acordos alcançados, e sua atuação nas reuniões que os precederam. Sua participação na Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio foi marcada pela defesa de que a Convenção que estava a ser escrita deveria observar a vontade de países que, naquele momento, não eram manufatureiros, mas que poderiam desejar sê-lo no futuro - como era seu caso. Na segunda parte das reuniões dessa mesma sessão, onde averiguações sobre as apreensões de drogas ilegais eram feitas com os representantes de cada país, o Japão envolveu-se em embates verbais com outros países, sob acusações de condescendência para com o tráfico praticado por seus navios e seus cidadãos. A formulação de um esquema de cotas para dividir a produção mundial de drogas entre uns poucos países foi polêmica, e o Japão não se absteve de falar em nome do seu direito a uma fatia dessa divisão. Para o entendimento da participação do Japão na delimitação da Conferência para Limitação da Manufatura, analisaremos diversos documentos:

⁵² LIGA DAS NAÇÕES. *League of Nations Treaty Series, Volume 81*, p. 317-358

as Minutas da Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio, os registros da Conferência em si, e o relatório final do Encontro Preliminar dos Representantes Oficiais de Países Manufatureiros, ocorrido em 1931.

3.1 Um país exportador: O Encontro dos Representantes de Países Manufatureiros

A Conferência para Limitação da Manufatura de Drogas Narcóticas foi precedida por uma outra reunião, igualmente oficial, mas mais intimista, nomeada em seu registro como “Encontro Preliminar dos Representantes Oficiais de Países Manufatureiros”. Apenas onze países foram chamados para esta reunião de Estados processadores de drogas ocorrida entre outubro e novembro de 1930, em Londres - em oposição às 57 delegações presentes na Conferência de 1931. Este encontro, feito sob recomendação da Décima Terceira Sessão do Comitê do Ópio, atuou sob instruções propostas pelo próprio Comitê, como a de estabelecer para cada ano um limite para a produção de drogas baseado nas estimativas de necessidade médico-científicas, e que essa produção, restrita a esse limite, seria dividida entre os países processadores de drogas do mundo, protegendo também o interesse de países que pudessem, no futuro, querer fazer parte da repartição. O Encontro buscou traçar os primeiros esboços do que viria a ser a Convenção para Limitação da Manufatura e Regulamentação da Distribuição de Narcóticos.

O documento que analisamos é um relatório feito para ser apresentado ao Secretariado da Liga e posteriormente ao Conselho da mesma organização. Ele foi produzido pelo representante britânico no Comitê do Ópio, Malcolm Delevingne, que também foi quem convocou a reunião e foi quem produziu o esboço de convenção que seria entregue alguns meses mais tarde ao Conselho da Liga das Nações, presente no final do relatório. Neste documento, pouco é dito sobre as oposições feitas nesta Conferência pelos representantes do Japão, da Turquia e da União Soviética, e em verdade expressa muito pouco sobre o posicionamento dos representantes nacionais presentes. Algumas palavras são ditas sobre o propósito daquela Conferência e da futura convenção, que seria promover um maior controle da quantidade de drogas lícitas disponível mundialmente através da gerência de sua produção e distribuição. Ele agrupa os países reunidos ali em quatro categorias: países com grande capacidade fabril para a produção de drogas e que produziam para exportar, como Alemanha, Reino Unido, Holanda, Suíça e França; países que produziam drogas *in natura*, mas não as processavam, como Turquia e Índia; países que processavam drogas o suficiente para suas necessidades internas, e pouco exportavam, como Estados Unidos, União Soviética e Japão; e países que não processavam o suficiente nem para suprir sua necessidade interna, como a Itália.

Também participaram deste encontro representantes das entidades (empresas, firmas e escritórios) privadas processadoras de drogas dos países já mencionados.⁵³

Este encontro se propunha a definir diretrizes que auxiliariam o Comitê do Ópio na formulação da convenção para limitação da manufatura. Quais drogas e preparos seriam limitados pela convenção? Como seria feita a divisão do percentual cabível a cada país manufatureiro-exportador? Qual seria o procedimento a ser seguido por um país consumidor que desejasse realizar uma encomenda de drogas a ser usada por sua comunidade médico-científica? Seria necessário criar um corpo dentro do Comitê para realizar a recepção e a análise das estimativas nacionais de necessidade de drogas? Estas eram questões que deviam estar respondidas ao final da reunião. Talvez a questão das drogas a serem inseridas na Convenção fosse a mais simples: a cocaína crua (*crude*), a cocaína processada e seus sais, a ecgonina (um outro alcalóide encontrado na folha de coca), a morfina e a diacetilmorfina (nome científico da heroína). Havia a situação da codeína, analgésico opióide de amplo uso médico obtido através da morfina, e que não era controlada pela Convenção. A codeína vendida já nesta forma não deveria apresentar dificuldades para entidades reguladoras, mas o problema residia na morfina importada sob a justificativa do processamento em codeína, cuja fiscalização seria mais difícil se a droga final não fosse regulada internacionalmente.⁵⁴

O problema da distribuição era um pouco mais espinhoso, pois envolveria um sistema complexo de pedidos e aprovações para a certificação de que um país não compraria mais do que suas estimativas permitissem. Aqui cabe a explicação do que seria o esquema de estimativas desenhado para a futura Conferência para Limitação da Manufatura. Em tese, todos os países do globo - efetivamente, os países sujeitos à convenção, se a assinassem - produziriam, anualmente, uma estimativa da quantidade que necessitavam de certas drogas para serem usadas em fins médicos-científicos nos seus países. Essa estimativa derivaria de alguns cálculos: quantidade de médicos, farmacêuticos, cientistas, dentistas, veterinários, indústrias, enfim, quantas eram as profissões e os locais de uso típicos considerados legítimos dessas drogas, as quantidades utilizadas por eles e a comparação com estimativas de anos anteriores para indicar estabilização ou crescimento plausíveis do consumo. Essas estatísticas nacionais diriam o quanto um país estaria apto a importar no ano seguinte. Somadas as variadas estimativas

⁵³ LIGA DAS NAÇÕES. *Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries*, p. 3

⁵⁴ LIGA DAS NAÇÕES. *Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries*, p. 3

nacionais, chegariam a um número global, e ele era a base para o cálculo da repartição em cotas para os países manufatureiros.

Foi justamente a alocação das cotas de produção de drogas processadas que se provou o ponto mais nevrálgico da discussão. Da maneira como o Encontro desenhou, toda a produção global de drogas seria feita por um conjunto de apenas cinco países: a morfina - e derivados - necessária para consumo mundial seria produzida por Alemanha (39.97%), Suíça (25.20%), França (21%) e Reino Unido (13.83%); a cocaína seria produzida por Alemanha (49.30%), França (20%), Reino Unido (15%) e Países Baixos (10.28%).⁵⁵ Alemanha, França e Suíça prontamente aceitaram a divisão, mas Reino Unido e Índia a criticaram, e no relatório é comentado que suas críticas, ao longo da Conferência, foram apoiadas por outros representantes. É importante lembrar o significativo papel e influência do Reino Unido na convocação do Encontro e, verdadeiramente, no esforço internacional sobre a questão das drogas, cuja autoridade foi transferida, simbolicamente, dos Estados Unidos para o Reino Unido, após aquele ter se retirado da Conferência de Genebra.⁵⁶ Como um expoente da produção farmacêutica, o Reino Unido sentiu-se injustiçado pela divisão das cotas. Segundo o relatório, o Secretariado da Liga havia recomendado que a divisão das cotas deveria ser correspondente aos números recentes de exportação dos países para destinos lícitos de fins médico-científicos, ou seja, a países que mais exportaram legalmente deveriam ser alocadas as maiores cotas. No relatório de Delevingne, no entanto, é explicitado como a repartição das cotas não seguiu nenhuma aparente correlação com as estatísticas de produção de anos recentes.⁵⁷

O Encontro, portanto, não foi capaz de atingir um acordo entre os países presentes, atribuindo essa responsabilidade a diversos fatores: estatísticas requeridas ao Secretariado da Liga não haviam sido entregues a tempo, e negociações com os representantes manufatureiros privados dos principais países manufatureiros para a definição das cotas não foram concluídas antes do final da Conferência. Além disso, o posicionamento do Japão e da Turquia mostrou-se um percalço à parte. Até então, a Turquia, como a Pérsia e a Índia, era um grande produtor de ópio cru, mas não processava a substância. No entanto, no período de três anos anteriores ao encontro dos manufatureiros, haviam se estabelecido em Istambul e arredores três fábricas para a transformação de ópio em morfina e heroína, e segundo o relatório do Encontro, nenhuma

⁵⁵ LIGA DAS NAÇÕES. *Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries*, p. 5

⁵⁶ KNEPPER, Paul. *International Crime in the 20th Century: The League of Nations Era (1919-1939)*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011, p. 122

⁵⁷ LIGA DAS NAÇÕES. *Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries*, p. 5

parte desta produção fabril ia para o mercado legal. Na verdade, era possível ligar as drogas traficadas que chegavam às toneladas em portos europeus e na China até sua origem turca. Confrontada por estes dados, a delegação turca admitiu que seu Governo não empregava um sistema de licenças de exportação, apesar de pedir que exportadores de drogas declarassem o destino dos carregamentos. Ele também não exigia licenças de importação do país que recebia as drogas, para fim de cruzamento de informações e, afinal, não havia como assegurar que as drogas de fato haviam chegado ao destino declarado, assim como também não era possível apresentar uma estimativa da produção das fábricas, apesar de que, se as informações disponibilizadas pela Conferência eram corretas, deviam ser números muito altos. No entanto, o governo turco declarou desejar fazer parte da comunidade processadora de drogas, e se a justa fatia de um terço da produção mundial fosse entregue à Turquia, ele estaria disposto a implementar as regulamentações necessárias.⁵⁸

A posição japonesa, por sua vez, foi marcada pela desconfiança a respeito dos critérios utilizados para definir as cotas a serem alocadas para cada país manufatureiro. A delegação japonesa, composta pelo visconde Kintomo Mushakoji, pelo doutor Jin Matsuo e Shiko Kusama, um conselheiro técnico, afirmou que o Japão era um importante país manufatureiro que supria não apenas suas necessidades internas como aquelas das suas possessões, e que não participava do comércio internacional de drogas porque seu governo assim o determinava, mas que realizava alguma exportação quando era solicitado, de acordo com o determinado pela Convenção de Genebra. Considerando a base pouco clara utilizada para dividir as cotas, a delegação japonesa afirmou ser impossível elaborar qualquer proposta de divisão e, portanto, o governo japonês mantinha a sua reserva com relação a qualquer decisão alcançada pelo Encontro. Neste relatório não é evidente a impressão que este posicionamento causou aos outros representantes nacionais, mas no próximo encontro do Comitê do Ópio, em janeiro de 1931, é possível perceber que ele provocou descontentamento, especialmente do representante britânico Delevingne. Pela declaração da delegação japonesa, no entanto, já é possível descortinar o discurso que seria a sua principal defesa na elaboração da futura Convenção de Limitação da Manufatura: todos os países deveriam ter o direito de manufaturar drogas, fosse para consumo interno ou para exportação, e tal produção não deveria ficar restrita a um seleto

⁵⁸ LIGA DAS NAÇÕES. *Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries*, p. 6-7

grupo de potências européias. Ao final da Conferência, o Japão reiterou seu posicionamento de reserva com relação às conclusões da reunião.⁵⁹

Parte da construção do novo sistema de limitação da manufatura, conforme desenhado por Delevingne, envolvia a necessidade de se criar um corpo dentro do Comitê do Ópio para a administração da burocracia regulatória, e a esse corpo coube a objeção soviética. O Escritório Central para a Organização da Distribuição (*Central Office for the Organization of Distribution*) seria responsável pelo recebimento e ordenamento das informações sobre estimativas de necessidade, produção, exportação e importação recebidos dos diversos países do mundo, de forma a assegurar que nenhum deles produziria, compraria ou venderia mais do que o considerado necessário para fins médicos-científicos. O próprio Escritório emitiria certificados para garantir que pedidos de importação estavam dentro dos limites aceitáveis, e os países processadores de narcóticos se comprometeriam a exportar sua produção apenas depois da emissão desses certificados. Os representantes manufatureiros privados que se encontravam na reunião sugeriram que o Escritório deveria funcionar como uma parte de sua própria associação, uma vez que seriam eles quem trabalhariam mais proximamente da entidade, e naturalmente sob sua gerência ele estaria sujeito a alguma supervisão. A Conferência parece não ter enxergado qualquer problema nisso, e apenas a União Soviética se posicionou contra, afirmando que não concordaria com nenhuma proposta que colocasse o Escritório nas mãos de fabricantes privados. No relatório final do Encontro é dito que essa era uma questão que interessava mais aos países consumidores, e à Liga, de maneira geral, e não fez qualquer tipo de recomendação sobre o assunto, apenas afirmou que, ainda que sendo a proposta dos manufatureiros aceita, o Escritório deveria permanecer sobre o controle da Liga das Nações.⁶⁰ Foi nesse estado das coisas que, dois meses mais tarde, em janeiro de 1931, reuniu-se o Comitê do Ópio em sua Décima Quarta Sessão.

3.2 A Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio

A discussão sobre a posição japonesa no Encontro dos Representantes Manufatureiras foi retomada logo no início desta sessão do Comitê do Ópio, e justamente pelo representante

⁵⁹ LIGA DAS NAÇÕES. *Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries*, p. 6, 9

⁶⁰ LIGA DAS NAÇÕES. *Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries*, p. 7

japonês, Naotake Sato.⁶¹ No segundo dia de reuniões, Sato (além dele, a delegação japonesa também contava com o representante Ito) explicou que a reserva de sua delegação se deu pelo abandono, por parte do Encontro, do plano inicial adotado pelo Comitê do Ópio para a limitação da manufatura. Este plano consistia na sugestão de algumas premissas: 1) as cotas seriam definidas com base nos níveis de produção atuais, excluindo, evidentemente, aqueles percentuais que sabidamente teriam sido desviados para o mercado ilegal; 2) as cotas seriam distribuídas de forma que suprissem a necessidade de consumo interno e exportação dos países aos quais foram alocadas, e um país processador poderia negociar com um país consumidor dentro do limite de teto dessa cota - caso lhe fosse feito um pedido de exportação ou consumo interno que exceda sua cota, o país manufatureiro poderia negociar a transferência das drogas narcóticas com outro país processador; 3) caso um país que no presente não processava drogas, seja para exportação ou consumo interno, desejasse fazê-lo no futuro, seria delegado a ele uma primeira cota que suprisse, total ou em parte, sua própria demanda nacional, e assim ele poderia, junto a transferências ou importações de outros países, realizar exportações sem exceder sua cota; 4) em anos seguintes, com as revisões periódicas previstas para as cotas, uma nova porcentagem poderia ser incumbida aos países recém-chegados ao mercado de exportações. O objetivo do Encontro, segundo Sato, teria sido encontrar um consenso entre os países manufatureiros acerca da distribuição de cotas, mas falhou nessa meta, e o representante japonês relembrou que o Japão havia sido acusado de provocar dificuldades quanto à adoção de resoluções pelo Encontro.⁶²

Da maneira como Sato via a questão, o plano inicial do Comitê do Ópio propunha que as cotas seriam distribuídas entre todos os países manufatureiros, enquanto o esquema desenhado pelo Encontro propunha que apenas países manufatureiros com exportações consideráveis entrassem na partilha; as cotas que deveriam ser divididas entre todos os exportadores foram, segundo o relatório do Encontro, calculadas para apenas cinco países. Isso levaria, consequentemente, à restrição do mercado para os países que consumiam essas drogas, uma vez que não poderiam mais comprá-las de qualquer país que as produzisse, apenas daqueles que eram autorizados a fazê-lo para exportar. O Japão, portanto, defendia um modelo

⁶¹ Naotake Sato viria a se tornar Ministro das relações exteriores do Japão por quatro meses durante 1937.

Apesar da querela que veremos ao longo do capítulo entre ele e Delevingne, o representante britânico o considerava “um homem capaz de comportamento muito agradável”. GOTO-SHIBATA, Harumi. **The International Opium Conference of 1924-25 and Japan**. Modern Asian Studies, Reino Unido, v. 36, n. 4, p. 969-991, 2002, p. 983

⁶² LIGA DAS NAÇÕES. **Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I**, p.11. No Relatório do Encontro, é dito explicitamente que “*The position of Japan and Turkey also presented special difficulties.*”. LIGA DAS NAÇÕES. **Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries**, p. 4

de limitação menos restritiva, em que todos os países que desejasse manufaturar poderiam fazê-lo. De fato, países que processavam apenas para suas necessidades internas seriam proibidos de exportar justamente porque a eles não havia sido destinada uma porcentagem da produção que atendia à demanda global, como era o caso do Japão. Isso feriria, segundo o representante japonês, a liberdade de mercado preconizada pelo plano inicial do Comitê. Sato acusou o plano formulado pelo Encontro de propor exclusivismo e discriminação no que diz respeito à distribuição das cotas, e recomendou que as propostas originais do Comitê fossem levadas em consideração, como a de distribuir as cotas entre *todos* os países manufatureiros de acordo com seus percentuais atuais de produção, e permitir que os países consumidores fossem, portanto, livres para escolher de qual Estado comprariam as drogas narcóticas necessárias. Pelo plano delineado pelo Encontro, caso um país fosse sobre carregado com pedidos além do que sua alocação de cota permitia, ele poderia apenas pedir transferência dos narcóticos de outra nação processadora, cabendo a ele assim somente o papel de intermediário, para além de implicar no atraso de meses do carregamento de narcóticos essenciais para o país de destino. Para o representante japonês, sendo as necessidades globais muito variáveis, e de valor conhecido somente após todos os países que iriam assinar a Convenção haverem enviado suas estimativas, não seria possível haver qualquer definição acerca da distribuição das cotas até que tais estatísticas estivessem sob posse do Comitê do Ópio. Sato concluiu afirmando que suas palavras não buscavam desmerecer o trabalho do Encontro e do esboço de convenção preparado pelo representante britânico Delevingne, mas revelava uma posição contrária à das potências europeias.⁶³

Ofensas, no entanto, parecem ter sido tomadas pelo delegado inglês, que disse que Sato leu em seu relatório muito mais do que estava escrito. No entanto, naquela reunião da Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio, a resposta de Delevingne se resumiu a uma reserva que ficou registrada nas minutas da Sessão.⁶⁴ Na reunião seguinte, no entanto, ocorrida no terceiro dia de encontros, sua fala foi mais extensa, ainda que também mais cortês. Após rememorar o trajeto da criação do esboço, Delevingne afirmou a Sato que não havia quaisquer diferenças essenciais entre o esboço produzido pelo Encontro e as recomendações feitas pelo Comitê. A distinção principal residia no fato de que países que produziam drogas apenas para suprir seu próprio consumo doméstico (e o faziam sem precisar de importações) não haviam sido considerados

⁶³ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 11-12

⁶⁴ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 12

pelo esboço do Encontro, e segundo o representante da Grã-Bretanha, isso foi feito em uma tentativa de facilitar o cálculo da necessidade global: uma vez que esses países produziam o total de sua necessidade, sua soma no valor global seria nula. Outros países, como os Estados Unidos, se encontravam em situação semelhante à japonesa. Na verdade, não havia nada no esboço que impedisso o Japão de se tornar um país exportador: caso um território vizinho, porventura, viesse a requerer do Japão narcóticos de sua fabricação, ele estaria de mãos atadas, sendo que toda sua produção servia ao mercado nacional, e vender a outros países implicaria em carência no mercado doméstico. Neste caso, o Japão certamente estaria apto a importar o suficiente para reparar em seus estoques a falta que as exportações causariam.⁶⁵

Em sua colocação, Delevingne parece ter tentado contornar o questionamento japonês através da distorção daquilo que havia sido inquirido por Sato. O que o representante japonês havia objetado era justamente o empecilho que o esboço provocava ao crescimento do mercado consumidor da indústria de processamento de drogas de seu país, protegendo com o total das cotas os países que já haviam se estabelecido como grandes produtores farmacêuticos. Um país que se encontrava fora da soma global também estaria fora da possibilidade de ter uma cota de produção para exportação. A indústria de processamento de narcóticos japonesa havia conhecido uma grande expansão durante a Primeira Guerra Mundial, quando as drogas importadas da Europa tiveram seu fluxo cortado para servir aos mercados nacionais beligerantes. O Japão aproveitou esse vácuo para fortalecer sua própria indústria e seu mercado.⁶⁶ Com o final da Guerra e o retorno das exportações, tornou-se urgente assegurar os territórios consumidores já conquistados; o que o Japão almejava não era ser apenas um intermediário entre mercados asiáticos e produtos europeus, mas efetivamente ser um grande produtor de narcóticos para a Ásia.

Sato, porém, parece ter entendido a intenção de Delevingne. Em sua réplica, ele o agradeceu pelas explicações e se disse satisfeito com elas, que seu desejo, desde o princípio, havia sido esclarecer o posicionamento do Encontro quanto a situação de países processadores, mas não-exportadores, como o Japão, e ele se sentia assegurado agora que o representante britânico afirmou que esses países de forma alguma seriam impedidos de participar do mercado de exportações. Certamente a impressão que ele havia tido do Encontro foi causada por uma má interpretação do enviado japonês à Londres. Se a intenção do esboço era propor que o país

⁶⁵ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, Volume I, p. 15

⁶⁶ McALLISTER, William B. *Drug Diplomacy in the 20th Century*. An International History. Londres: Routledge, 2000, p. 37; GOTO-SHIBATA, Harumi. *The International Opium Conference of 1924-25 and Japan*. *Modern Asian Studies*, Reino Unido, v. 36, n. 4, p. 969-991, 2002, p. 973

manufatureiro pudesse exportar seu próprio produto, e depois importar de outro país para recompor seus estoques, então estava tudo bem, porque assim o Japão poderia desenvolver seu mercado de exportações de maneira legítima. À primeira vista, a impressão que o representante inglês havia passado era a de que propunha que um país manufatureiro que produzia apenas para seu consumo precisaria primeiro importar um narcótico estrangeiro e depois exportar o mesmo narcótico importado para o país de onde vinha a demanda - ou seja, reexportar - e neste caso o Japão não poderia concordar com o esboço. Mas esses eram medos infundados, acrescentou Sato, pois Delevingne havia explicado que a reexportação não era sua proposta. Após a resposta de Sato, o assunto divergiu para outras interpretações do esboço de Delevingne. Na linguagem escrita, principalmente uma que segue a formalidade de um encontro diplomático, as emoções de um discurso por vezes se perdem, mas a ironia das gentilezas exultantes de Sato salta aos olhos. O entendimento sobre as exportações, no entanto, logo voltaria a acirrar os debates do Comitê do Ópio.⁶⁷

Logo mesmo. No quarto dia de reuniões, quando o Comitê passou a discutir o esboço de Convenção artigo por artigo, na revisão do parágrafo 4 do Artigo 1, Sato mencionou sua insatisfação com a definição de reexportação. O representante dos Países Baixos, van Wettum, disse que não entendia a importância dada à semântica daquela palavra. Isso se dava porque ele compartilhava com o representante britânico de uma compreensão de reexportação que dizia respeito a exportar produtos estrangeiros previamente importados. Para van Wettum a questão era muito simples, e na verdade nem era necessário exigir muito de países reexportadores, dado que, do ponto de vista do controle da manufatura, eles não estariam a produzir nada de novo, apenas a repassar produtos que já haviam sido contabilizados na cota de um país processador. Para tais casos, apenas um certificado de reexportação bastaria. No parágrafo 13 do mesmo artigo, e no Artigo 3, Sato fez observações semelhantes, afirmando que países que manufaturavam apenas para seu consumo doméstico também deveriam receber cotas, ainda que fossem justamente da proporção de sua produção para consumo interno, e que, seguindo a liberdade de comércio afirmada no plano do Comitê do Ópio, os países que importam para reexportar não devem discriminá-las em suas estimativas quanto de suas importações serviriam para esse propósito, uma vez que isso não altera as quantidades importadas em si. No Artigo 6, Sato diz ser do desejo do governo japonês explicitar as quantidades de narcóticos destinados à cura de toxicômanos na Coréia, ao que Delevingne responde que ele pode fazer isso, mas que não deve ser uma diretriz explícita em um artigo, uma vez que nem todos os países são capazes

⁶⁷ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volumes I*, p. 16

de fazer essa distinção entre drogas usadas em tratamentos para adictos e outras finalidades.⁶⁸ Algumas reuniões mais tarde, ele voltou a mencionar um experimento que estava a ser feito na Coréia e em Formosa com relação ao tratamento de adictos, e que traria mais informações em outro momento⁶⁹.

Motohiro Kobayashi nos conta de experimentos envolvendo a “recuperação” de coreanos envolvidos com o tráfico de drogas, e embora a situação explanada pelo historiador seja completamente diferente do que parece ser proposto por Sato, por motivos que explicaremos mais adiante, ela é significativa da relação que o governo japonês estabeleceu com o tráfico nos territórios do Império. A Coréia foi anexada pelo Japão em 1910, e em 1912 o Japão iniciou uma reforma agrária, com vistas a modernizar o sistema de posse de terras no território. Efetivamente, o que a reforma fez foi destituir muitos agricultores pobres de suas propriedades, e estes não tiveram alternativa a não ser migrar dos campos para as cidades coreanas, para o Japão ou para o norte da China. Muitos se assentaram em Tianjin, uma cidade chinesa com múltiplos assentamentos estrangeiros. Eses coreanos, em sua maioria, envolveram-se com atividades ilícitas, como contrabando dos mais variados itens, incluindo narcóticos, e trabalho e posse de casas de fumo de ópio. Quando se iniciou a Segunda Guerra Sino-Japonesa, em 1937, o governo japonês buscou afirmar a integridade moral de sua posição e de suas reivindicações na disputa, perante a comunidade internacional, através da demonstração de como sua ocupação na China era bem-sucedida. Para isso, empreendeu em uma política mais severa de controle de drogas em Tianjin, que passou a coagir os coreanos que traficavam drogas ou eram donos de *opium dens*. Para reabilitá-los, as autoridades japonesas na China e na Coréia conceberam “aldeias agrícolas modelo” (*model farm villages*) para internar coreanos na China, em Hebei e Shandong. A entrega completa das fazendas para servir a seu propósito só foi feita em 1942, mas os coreanos passaram a ocupá-las desde 1939. Para serem selecionados para as aldeias, eles deveriam ser saudáveis e não apresentar qualquer tipo de vício em drogas. Esse critério vai de encontro à fala de Sato, que buscava discriminar separadamente as quantidades de narcóticos utilizadas para a recuperação, justamente, de adictos.

Para Kobayashi, esse critério de seleção também colocava em cheque as reais intenções das aldeias de recuperação, que certamente não seria a cura de toxicômanos - ele conclui que seu propósito seria, tendo em vista a conjuntura bélica que se apresentava quando da concepção

⁶⁸ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p 23-29

⁶⁹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 165

das aldeias a produção de alimentos para atender as demandas de guerra.⁷⁰ Aqui, falamos desse experimento com a intenção de ilustrar qual seria a intencionalidade de projetos de recuperação de adictos, atentando para o fato que as aldeias são um projeto posterior ao período retratado nesta pesquisa, e o fato de que as aldeias que acabamos de descrever não se encontravam na Coréia ou em Formosa, como havia falado Sato, mas na China. Também não queremos, com isso, sugerir que o trabalho dos representantes japoneses no Comitê do Ópio na Liga das Nações não poderia ter como intenção a real recuperação de adictos, mas é importante ressaltar que os diplomatas presentes nessas reuniões eram, principalmente, representantes nacionais, e as relações estabelecidas entre as potências nas reuniões sobre o ópio eram interimperiais, ou seja, relações entre estados imperialistas. A intenção última desses estados ainda era acumular poder geopolítico e econômico, ainda que inseridas num contexto de cooperação internacional, que buscava a resolução de desacordos através da diplomacia e dos acordos multilaterais.

A modificação proposta pelo representante japonês para o Artigo 8 foi mais extensa, e pedia pela reformulação do mesmo em três partes, afirmando que tais modificações interessariam a países consumidores e manufatureiros. Este artigo era o que demarcava a delimitação das cotas de produção global divididas entre os países manufatureiros - e por tanto seria o que traria a nomeação de quais países lidariam com essa produção - que como vimos, era a questão que provocava a querela japonesa desde o Encontro dos Representantes dos Países Manufatureiros, porque definia os países manufatureiros como um seletivo grupo de cinco nações europeias que teriam em suas mãos toda a produção mundial de narcóticos para exportação. Segundo Sato, com a modificação proposta, a primeira parte do artigo definiria, nominalmente, os países responsáveis por produzir o total global de narcóticos e suas respectivas cotas; a segunda parte previa que países que, no presente, produziam apenas uma parte de sua necessidade doméstica - e necessariamente, importavam a outra parte de outros países manufatureiros - mas desejavam produzi-la por completo, poderiam fazê-lo mediante um aviso prévio - de tantos meses a serem determinados - ao Escritório Central e aos outros países com cotas, que fariam a reorganização das cotas; a terceira parte, enfim, estipulava que, respeitando os limites de sua produção doméstica, qualquer país poderia exportar sua produção ou reexportar mediante demanda legítima. Sato demonstra que vários são os caminhos para se chegar à discussão sobre reexportação, e o que ele propunha, basicamente, era contornar a proposta de limitação com cotas de volta para uma prerrogativa de livre mercado, mas sem

⁷⁰ KOBAYASHI, Motohiro. **Drug Operations by Resident Japanese in Tianjin**. In: BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). **Opium regimes: China, Britain, and Japan, 1839–1952**. Berkeley: University of California Press, 2000, p. 160-163

dissolver a estrutura proposta. Explicando: em vez de buscar acabar com um sistema de cotas restritivo, o que Sato tentou fazer com a reescrita do Artigo 8 foi a inclusão de todos os países manufatureiros na divisão de cotas, ou seja, sua expansão ao máximo.

Para Delevingne, porém, essas alterações eram, em sua maioria, desnecessárias. A primeira parte do artigo modificado exigiria que todos os países que manufaturavam, em qualquer quantidade, sejam para exportação ou não, fossem discriminados no novo artigo e atribuídos a uma cota, quando o Encontro de Londres já havia decidido que países que só processam drogas para o próprio consumo não deveriam constar no total global como meio de facilitar o cálculo; a proposta japonesa complicaria as coisas. Além disso, por esses novos artigos, quando um país que quisesse passar a exportar sua produção só poderia fazê-lo após negociação com outros países manufatureiros, enquanto sob o esboço (de Delevingne) reajustes seriam feitos periodicamente.⁷¹

Para Sato, no entanto, a proposta do esboço de Delevingne implicava que países que produziam somente para si nunca teriam a chance de se inserirem no mercado de exportações, uma vez que sua produção nunca seria considerada como parte de uma dinâmica global. Se a conta da necessidade global fosse fechada sem sua participação, de onde viria a demanda para que seu mercado exportasse? A eles caberia então apenas o repasse do produto de outros, devendo primeiro fazer a importação de drogas para depois repassá-la a um terceiro. A possibilidade de aumento do mercado consumidor vinha justamente da eventualidade de vender sua própria produção. Se um país A desejasse importar narcóticos de um país B, B os venderia de seu próprio estoque, as drogas de B, e depois importaria de C o quanto fosse necessário até a revisão das cotas. Quando da revisão, B então poderia argumentar que, agora que A compra seu produto, para além da quantidade X de narcóticos que sua produção já gerava para o mercado interno, ele agora também precisa produzir Y para o mercado do país A. Sua nova cota seria então de X+Y.⁷² Delevingne, no entanto, parecia empenhado em não entender o propósito do representante japonês e juntou-se ao seu coro o representante suíço, Carrière, assim como Woo Kaiseng, delegado chinês, sendo ambos os posicionamentos pouco surpreendentes. A Suíça, assim como a Grã-Bretanha, era um grande produtor farmacêutico, e possivelmente preocupava-se com a inserção de mais um grande produtor de narcóticos no mercado global - ela foi um dos cinco países agraciados com uma grande fatia da produção mundial de drogas

⁷¹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 30-31

⁷² LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 31

no Encontro de Londres - e a China preocupava-se com a possível dispersão para o mercado ilícito de tais drogas, principalmente a imersão delas em seu território. Prover ao Japão, um país já sob constantes acusações de permissividade para com o tráfico ilícito propagado por seus cidadãos - como veremos adiante - uma cota de manufatura seria revestir essa permissividade com uma capa de legalidade.

Sato insistiu, no entanto, que sua proposta de artigo não permitia a chegada de drogas lícitas ao tráfico. O que seu governo propunha era a equiparação, na interpretação da futura Convenção, entre países manufatureiros para consumo interno e para exportação. Os países que fossem classificados como produtores apenas para o mercado interno seriam impedidos de exportar, e os países consumidores do mundo seriam obrigados a escolher seu produto de um grupo de apenas cinco países. Certamente, se a exportação de seus produtos causasse um rombo nos estoques internos, os países de pequena capacidade de manufatura poderiam importar, mediante os devidos procedimentos de certificação de importações, não havendo assim qualquer brecha para o contrabando. O que sua proposta pedia, principalmente, disse Sato, era o direito ao livre comércio dos países consumidores. O representante iugoslavo, Fotitch, deu um passo além na argumentação em favor da proposta japonesa: o esboço britânico era perigoso porque propunha um monopólio assegurado em Convenção, e válido pelo tempo de sua duração. Os países deveriam ser livres para importar não apenas dos países que quisessem, mas das fábricas que bem entendessem. Delevingne assegurou que não havia diferenças fundamentais entre as propostas britânica e japonesa, na verdade a segunda apenas buscava assegurar que países com pequena manufatura pudessem exportar sem assegurar uma importação complementar antes, e ele (Delevingne) estava disposto a inserir uma provisão que assegurasse tal direito no esboço.⁷³

A discussão sobre o Artigo 8 continuou quando Casares, representante espanhol, pediu para que fosse inserido nas minutas da Sessão um parágrafo explicando que alguns representantes opunham-se à ideia de criar, através da Convenção, um sistema de monopólio que poderia levar a um aumento global dos preços dos narcóticos. Além disso, completou Casares, não haviam ainda sido disponibilizados os nomes dos países que comporiam a manufatura global. Delevigne retrucou que os nomes eram, de fato, conhecidos de todos do Comitê: França, Alemanha, Grã-Bretanha, Japão, Países Baixos e Suíça. Este aparentemente é o primeiro momento em que a posição do Japão como um dos países participantes da divisão global de produção de narcóticos é reconhecida. Delevigne também reconheceu a Turquia a

⁷³ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 32

Iugoslávia como países que também pleiteavam o reconhecimento como manufatureiros, e pediu que Casares retirasse a palavra “monopólio” de sua fala, uma vez que seu esboço não supunha um monopólio, e ele não podia admitir que imputassem essa interpretação a ele. Casares se recusou a fazer tal alteração, e é possível que a contrariedade justifique o comportamento de Delevingne que se seguiu.⁷⁴

A discussão do Artigo 9 também foi longa. Cavazzoni, o representante italiano, questionou se, já que aos países que não produziam para exportar era permitida a contestação anual das cotas, o que ocasionaria seu reajuste, por que então fixar um período longo para a revisão geral das cotas? Delevingne respondeu que a possibilidade de rever as cotas anualmente se aplicava justamente a países que não exportavam. Para os que o faziam, o tempo longo de revisão visava conferir estabilidade ao comércio global. Casares então sugeriu uma emenda ao artigo que previa que, caso fosse detectado, nas declarações de intenção de compra que os países enviariam ao Escritório Central, que um país ficaria sobrecarregado de encomendas para além da capacidade da sua cota, os “corpos competentes” deveriam buscar a realocação necessária das cotas. Os representantes da Suíça, Grã-bretanha, Japão e o representante da Bélgica, Carnoy, consideraram que a emenda espanhola seria desnecessária enquanto a Convenção estipulasse um período curto para a revisão das cotas - de dois em dois anos, por exemplo. Cavazzoni faz uma afirmação que passou despercebida - ou foi ignorada - pelos outros representantes nacionais, mas que sumariza a essência do que o sistema de limitação de Delevingne buscava: pela primeira vez na história do direito internacional a organização de um cartel era prevista em uma Convenção.⁷⁵

Essa não era a primeira vez que a palavra “cartel” era utilizada para descrever o grupo de países responsável pela produção mundial de narcóticos - ela já havia sido usada no Encontro dos Países Manufatureiros - e seu uso em uma reunião diplomática internacional como uma organização legítima (ainda que polêmica) de países demonstra que o entendimento da palavra nos anos 1930 era mais neutro que a compreensão contemporânea. Ainda assim, a ideia da concentração de uma produção tão importante nas mãos de tão poucos países não era palatável para alguns. No Encontro dos Manufatureiros em Londres o representante soviético havia declarado que a formação do cartel não apenas não serviria ao propósito de limitar a manufatura, mas possivelmente provocaria o aumento do preço dos narcóticos, que teria por consequência

⁷⁴ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 34

LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 36

o estímulo ao tráfico ilícito. Para o representante iugoslavo, a realidade da situação geográfica das fábricas poderia corresponder a um cartel, mas não cabia à Convenção transformar em lei sua existência, uma vez que isso feriria o direito de livre comércio dos países consumidores; não havia sentido em pedir que tais países concordassem com monopólios que não os beneficiava. Mais adiante nas reuniões da Décima Quarta Sessão, Delevingne chegaria a dizer que “a palavra ‘cartel’ não aparecia no esboço da Convenção”, como se a não nomeação de algo implicasse na sua não existência.⁷⁶ Para o fim desse dia de reuniões, ficou acordado apenas que Casares remodelaria sua proposta de emenda ao Artigo 9. O que o representante espanhol fez então na reunião do dia seguinte foi simplesmente nomear o “corpo competente” como sendo o Escritório Central cuja criação estava prevista no esboço para receber as estatísticas anuais enviadas pelos países. Delevingne claramente não gostou da proposta, porque classificou-a como despótica, inadmissível, ditatorial e, na melhor das hipóteses, impraticável, além de afirmar que duvidava que os Governos a aceitassem. A oposição não deve ter sido a que Delevingne esperava, porque houve apoio à emenda - Carnoy, representante belga - e a resistência a ela não foi tão enérgica quanto a dele. Por fim, foi determinado que os Artigos 9 e 10 deveriam ser analisados em reunião privada entre os representantes da Grã-Bretanha, Espanha, Bélgica, Suíça, Iugoslávia e Japão.

À reescrita do Artigo 10, que dizia respeito aos procedimentos a serem seguidos por países aos quais ainda não haviam sido atribuídas cotas, mas que desejavam tê-las, ou que as tinham, e desejavam tê-las revistas antes do período estipulado para tal, seguiu-se uma discussão que dizia respeito ao quanto de liberdade teriam os países no momento de aumentar suas cotas. O novo Artigo 10 previa que os países naquelas situações deveriam informar sua intenção ao Secretário-Geral da Liga das Nações, dando o máximo de informações possível sobre sua conjuntura e que gostaria que fossem levadas em consideração como, por exemplo, se seu requerimento estava relacionado com encomendas já feitas, ou a precauções a serem tomadas tendo em vista as previsões de encomendas enviadas ao Escritório Central, para que se pudesse evitar a falta de narcóticos em estoque, e anexando todos os documentos necessários para embasar essas justificativas. Uma vez munido dessas informações, o Secretário-Geral comunicaria a intenção aos países com cotas, para que se iniciassem negociações com o país pleiteante, e para que em não mais que um mês passado do primeiro comunicado fosse organizada uma conferência entre os interessados. Caso não se chegassem a um acordo,

⁷⁶ LIGA DAS NAÇÕES. *Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries*, p.6; LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 37, 54

mediadores apontados pelo Tribunal Permanente de Justiça Internacional (*Permanent Court of International Justice*) analisariam o caso.⁷⁷

Casares reiterou neste artigo uma proposta de emenda semelhante a que havia feito no anterior, para que, uma vez notado, através das estimativas de encomendas enviadas pelos países, que um determinado país manufatureiro ficaria sobrecarregado para além da capacidade da sua cota, o Escritório Central deveria informar tal situação ao Secretário-Geral, que por sua vez prosseguiria com os procedimentos já descritos. Fotitch propôs uma modificação à emenda espanhola, em que países que desejassem entrar no mercado de exportações e possuir cotas, fosse isso motivado por encomendas feitas previamente por outros países ou por expectativa de encomendas futuras graças às declarações de intenção de compra enviadas ao Escritório Central, teriam apenas que informar sua intenção a uma “autoridade central”, que por sua vez teria a missão de recalcular as cotas de manufatura globais para o ano seguinte. Caso o desejo de possuir cotas de exportação provesse de qualquer outra razão, então o país estaria sujeito a negociar com os outros países exportadores.

Alguns representantes nacionais se posicionaram contra a idéia de Fotitch por acreditar que ela se opunha, em princípio, ao sistema de cotas que vinha se discutindo até então. Sato afirmou que tinha simpatia pela proposta iugoslava, mas que “tinha dificuldades” com relação ao procedimento a ser seguido, uma vez que ele acreditava que a realocação das cotas só poderia advir da negociação entre os países exportadores. Outros representantes, como Castro Leal, do México, e Chodzko, da Polônia, foram favoráveis, por acreditarem que ela era mais favorável ao livre-mercado que o esboço inicial, e isso era vantajoso para os países consumidores. Enfim, a proposta de Fotitch foi rejeitada em votação aberta.⁷⁸ O debate sobre reescrita dos parágrafos do Artigo 10, no entanto, continuou, e Sato propôs uma emenda que buscava, em essência, delimitar quais seriam os aspectos *levados em consideração* nas negociações entre os países para a redistribuição das cotas, como encomendas legítimas e certificadas. Ele foi criticado por Delevingne, que disse que a proposta japonesa transformaria as negociações em questões puramente matemáticas de encomendas e produções, ao que Sato rebateu afirmando que sua emenda dava amplo direito aos países de investigar, verificar e se posicionar quanto à situação apresentada pelo país requisitante. Por fim, um parágrafo foi acordado entre os dois, em que a consideração *devida* deveria ser dada nas negociações a acordos e contratos de

⁷⁷ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 40

⁷⁸ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 41-44

encomenda devidamente autenticados.⁷⁹ A discordância entre os dois delegados pode parecer a princípio um simples caso de escolher palavras, mas algumas implicações podem advir de se ter, em texto de lei, uma interpretação inflexível dos procedimentos de uma negociação internacional. Uma avaliação puramente matemática da situação de países que gostariam de possuir cotas de manufatura e exportação levaria em conta as encomendas e contratos assumidos, e o percentual de cotas necessário para atender tais demandas. No entanto, outras questões seriam igualmente pertinentes, como os limites a serem traçados do tanto de cotas que um país poderia receber de uma só vez, e o quanto poderia ser retirado de outros durante esse reajuste. Além disso, encomendas apresentadas como justificativa em um ano poderia não se repetir no ano seguinte e, portanto, as cotas oferecidas para atendê-las poderiam, de um ano para outro, implicar em produção ociosa, sem destinatário, correndo o risco de serem desviadas para o tráfico ilícito.⁸⁰

A questão da reexportação e sua importância para a delegação japonesa voltaram a ficar evidentes na discussão sobre o Artigo 11. Sato afirmou que havia uma grande inequalidade de tratamento entre países manufatureiros exportadores grandes, aos quais haviam sido distribuídos cotas, e países manufatureiros pequenos, que atendiam a algumas poucas encomendas de países vizinhos. Enquanto os últimos eram obrigados a apresentar comprovação para cada ordem de exportação, confirmando sua legitimidade, os primeiros apenas estavam sujeitos ao sistema de cotas, ou seja, o limite de sua porcentagem, e da exportação e reexportação feitas dentro dele não precisavam prestar contas. Sato propunha que as mesmas regras deveriam ser aplicadas a todos os países. De fato, havia uma diferença no protocolo exigido de países que não processavam, ou o faziam apenas para si, e os grandes países manufatureiros, uma diferença que era até mesmo nominal. Como Sato aponta, no esboço gerado no Encontro dos Representantes Manufatureiros em Londres, a reexportação feita por países manufatureiros é chamada de “transferência”, e apesar de não indicar qualquer diferença expressiva, sendo tratadas como um sinônimos, o uso de transferências evoca uma relação entre países manufatureiros, dos quais não se exige qualquer tipo de certificação ou envio de dados, apenas a disponibilidade das firmas de negociar entre si a movimentação das drogas - ou requisitar a assistência do Escritório Central para tal arranjo. Na verdade, o esboço de Londres preconiza o comprometimento dos Governos em *facilitar* as transferências quanto às alfândegas

⁷⁹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 45, 48.

⁸⁰ Esse é o argumento do representante francês, Bourgois, para a escolha cuidadosa das palavras a comporem a Convenção. LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p 46

e burocracias.⁸¹ A proposta de Sato foi apoiada por representantes como Cavazzoni e Leonard A. Lyall, presente na Sessão como assessor do Comitê do Ópio - ele era Presidente do *Permanent Central Opium Board* - que se preocupavam que um sistema de reexportação lasso entre países de grande produção de narcóticos pudesse acabar por prover drogas para o mercado ilícito.⁸²

Delevingne retrucou afirmando que a interpretação de Sato do artigo havia sido exagerada, e que nada nele promovia a diferenciação entre países com cotas e países reexportadores. O sistema de estimativas ao qual um país reexportador deve se submeter não era aplicável às transferências entre grandes países manufatureiros porque transferências, segundo ele, ocorriam devido a mudanças no fluxo das encomendas. Ou seja, para o representante britânico, as transferências eram a reação dos países manufatureiros a mudanças orgânicas do comércio de exportações e importações (que estava sujeito a fatores como qualidade dos narcóticos e preços, que por sua vez eram dependentes de incrementos na tecnologias de produção e processamento, qualidade e tamanho das colheitas de matéria-prima - papoula, folhas de coca - e rapidez de transporte) e que portanto não podiam ser previstas ou estimadas com a antecipação de um ano - a recordar que as estimativas sobre compra, venda e produção deveriam ser entregues sempre no final de um ano para serem cumpridas no ano seguinte. As insinuações de que o sistema de transferências permitiria o acesso do tráfico ilícito a drogas fabricadas legalmente eram para Delevingne igualmente infundadas. Um certificado particular para reexportação que garantisse que o país importador iria exportar a encomenda recebida seria o bastante para assegurar a segurança do sistema, ou como Carrière havia sugerido no encontro de Londres, um protocolo poderia ser incluído na Convenção, em que países que importam para reexportar teriam a quantidade encomendada subtraída de seu teto de produção nacional até que atestassem que a mercadoria chegou ao comprador final.⁸³

O novo texto do Artigo 11, aprovado na reunião seguinte - a décima terceira, em 16 de janeiro - previa então que países que desejasse reexportar poderiam fazê-lo somente mediante um certificado de importação que atestasse que as encomendas eram destinadas à reexportação; que esses países poderiam reexportar até o mesmo tanto que havia sido definido como seu

⁸¹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 48-49; LIGA DAS NAÇÕES. *Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries*, p. 11

⁸² LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 47, 50

⁸³ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 50. A sugestão feita durante o Encontro de Londres não está atribuída a Carrière em seu relatório: LIGA DAS NAÇÕES. *Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries*, p. 4

consumo doméstico, e no caso dos pedidos recebidos superarem esse montante, eles poderiam importar e reexportar o excedente mediante a legitimidade das encomendas e apresentando certificados de importação. Sato ainda propôs uma emenda ao novo texto, para que países que processam narcóticos apenas para seu próprio consumo pudessem exportar, dentro dos parâmetros previstos, sem precisar fazer uma importação prévia - ou seja, não tornando-se veículos da produção de outros.⁸⁴ A discussão sobre o resto dos artigos prosseguiu sem mais intervenções japonesas, e quando do final da análise do esboço de Convenção, o representante japonês Ito informou a Sessão do desejo de sua delegação de requisitar uma cota de manufatura de narcóticos, que um plano provisório de sua utilização havia sido produzido, e que almejava iniciar as negociações com outros países manufatureiros.⁸⁵ A discussão dos demais artigos transcorreu sem maiores interferências da delegação japonesa.

3.3 Permissividade japonesa no combate ao tráfico ilícito?

A interação entre a delegação japonesa e os representantes do império britânico, no entanto, não se resumiu ao debate em torno da futura Convenção para Limitação da Manufatura. Uma vez encerrada as discussões sobre os artigos da Convenção, o Comitê do Ópio se debruçou sobre as informações a respeito de apreensões de cargas ilícitas de narcóticos ao redor do mundo, para que os representantes nacionais presentes pudessem comunicar a seus pares como seus respectivos países lidavam com o confisco do contrabando e seus perpetradores, além de apresentar estatísticas e dados sobre leis nacionais relacionadas ao tráfico ilícito de drogas e empenho dos estados em seu combate. John Campbell, representante da Índia, na reunião do dia 27 de janeiro, informou ao Comitê que falaria do tráfico de cocaína na Índia de uma maneira geral, em lugar de tratar especificamente de cada apreensão registrada, uma vez que a origem da maior parte da droga capturada possuía uma única origem: japonesa. Após agradecer a Sato pela ajuda prestada ao Comitê do Ópio e à causa indiana, Campbell explicou que as apreensões de cocaína em seu país eram divididas, para fins de categorização, entre aquelas feitas nos portos, ou seja, nas fronteiras marítimas, e aquelas apreendidas no interior do país. No entanto, essa classificação acabava por ser accidental: as drogas confiscadas no interior eram aquelas que não haviam sido detectadas a tempo nos portos. Afinal, portanto, falava-se da mesma origem.

⁸⁴ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p 51-52

⁸⁵ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 73

De acordo com os dados disponibilizados por Campbell, em 1927 foi apreendido um total de quase 120 quilos (265 libras) de cocaína; cerca de 70 quilos (154 libras) em 1928; aproximadamente 418 quilos (922 libras) em 1929. Ele estimava que as apreensões correspondiam a somente um décimo da quantidade que o tráfico ilícito trazia à Índia.⁸⁶

Baseando-se em estimativas fornecidas pelo *Permanent Central Opium Board*, Campbell afirmou que entre 1923 e 1929, o Japão teve disponível para seu consumo interno, já excluídas as exportações, 11.901 quilos de cocaína. Apenas neste último ano da contagem, eram 1.193 quilos, sendo que o governo japonês declarou a necessidade interna em 1929 como sendo de apenas 879 quilos, que o *Central Board* já considerava demasiadamente alta. Em um livre exercício de estimativas, Campbell multiplicou os 879 quilos por sete para chegar a uma média de consumo para os sete anos do período analisado: 6.153 quilos. Em seguida, ele subtraiu esse valor do total de 11.901 quilos estimados como disponíveis para consumo interno japonês, e chega-se a um resultado de 5.748 quilos de cocaína ociosa. Aqui, é preciso explicar uma dúvida de compreensão surgida durante a análise desse documento. Deste resultado, Campbell ainda subtrai o valor de 774 quilos, que ele explica como sendo o estoque declarado (ou seja, droga não consumida ou exportada) ao final de 1929. Porém, pelas informações que o próprio representante indiano forneceu, sendo elas a quantidade de cocaína presente no Japão em 1929 (1.193 quilos) e a cocaína consumida em 1929 (879 quilos), chega-se ao resultado de 314 quilos de excedente, ou seja, estoque. Não fica claro, pela leitura do discurso de Campbell, se esse valor de 774 quilos como estoque em 1929 é uma nova informação adicionada pontualmente - em que se leva em consideração, talvez, a soma com estoques restantes declarados de outros anos do período analisado - ou um erro de cálculo, o que parece pouco provável. De qualquer forma, após mais essa subtração, Campbell entrega o valor de 4.974 quilos de cocaína japonesa sem destino ou justificativa para existir e pede para que o representante japonês explique isso.⁸⁷

Na continuidade de sua fala, ele diz que a origem japonesa da cocaína que adentra a Índia é atestada pelos rótulos que as identificam, com nomes como *Fujitsuru*, *Koto Seiyaku* e *Tacmnufa*. Também era possível afirmar que as drogas tinham uma mesma origem, ou seja, não eram quantidades pequenas acumuladas de pequenas fábricas clandestinas, dado o volume grande de cocaína contido em cada apreensão. Em 1930, por exemplo, foram feitas seis apreensões de aproximadamente 28 quilos (1000 onças) cada uma. Campbell terminou sua fala

⁸⁶ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p.114

⁸⁷ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p.114

relembrando o Japão sobre suas responsabilidades, referentes aos Artigos 5, 6 e 7 da Convenção de Genebra⁸⁸, e criticou a postura do governo japonês, afirmando que este, apesar de ser suprido com informações detalhadas sobre o tráfico de drogas para a Índia, apresentou resultados desapontantes para as investigações conduzidas. Ele também criticou a legislação sobre o tráfico de drogas japonesa, afirmando que, após ter lido suas leis, não havia encontrado nenhuma regra clara com relação a licenciamento ou controle de vendedores atacadistas, nem um controle satisfatório da distribuição dessas drogas. Pelo contrário, o que as investigações japonesas indicavam era que as fábricas eram todas corretas, com seus livros-caixa em ordem, e, no entanto, as drogas continuavam a encontrar seu caminho para o mercado ilícito.⁸⁹

A resposta de Sato foi curta. Ele admitiu que o método de atuação do governo japonês pode ter levado ao escape de narcóticos para o tráfico, podendo vir a ser uma das razões para os problemas sérios enfrentados pela Índia. No entanto, o Japão disponibilizou todas as informações possíveis e estava preocupado com a situação. No entanto, ele pontuou que os dados apresentados por Campbell não eram corretos, e uma comparação com dados disponibilizados pelo Japão mostrariam, afinal, se de fato quase 5.000 quilos de cocaína japonesa desapareceram nos últimos anos, ou se essa quantidade era na verdade bem menor. Ele finalizou sua fala afirmando-se triste com o discurso de Campbell, que dava a entender que os anos (quatro) de dedicação e boa-vontade de Sato no Comitê do Ópio foram inúteis, e que traria uma resposta mais detalhada na reunião do dia seguinte. O presidente da Sessão, Augusto de Vasconcellos - também representante de Portugal - e Campbell se apressaram em dizer que o trabalho de Sato não havia sido infrutífero, mas Sirks, assessor do Comitê do Ópio, foi mais assertivo em fornecer uma possibilidade de ação investigativa japonesa. Há algum tempo, ele disse, cocaína de origem japonesa havia sido apreendida na Índia, e alguns japoneses que trabalhavam como tripulação dos navios investigados foram presos. Após cumprirem suas sentenças, esses homens seriam extraditados ou deportados de volta ao Japão. Uma investigação poderia ser então conduzida pelas autoridades japonesas para identificar, através desses homens, a origem dessas drogas. Além disso, poderia ser efetivado no Japão algum tipo de restrição a pessoas já condenadas por tráfico, para que não voltassem a trabalhar em navios na

⁸⁸ Os três artigos se referem, resumidamente, ao comprometimento dos países signatários em restringir a compra e venda de drogas para indivíduos e profissionais que fariam delas apenas o uso médico-científico, e coibir a compra e venda a pessoas não autorizadas. Liga das Nações. **League of Nations Treaty Series, Volume 81**, p. 329-331

⁸⁹ LIGA DAS NAÇÕES. **Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II**, p.114-115

mesma rota (no caso, Japão-China-Índia Britânica). Nas minutas da reunião, nenhuma resposta de Sato a fala de Sirks foi notada.⁹⁰

O dia 27 de janeiro, no entanto, ainda não estava findado para Sato. Mais adiante na análise das apreensões de narcóticos pelo mundo, um dissenso ocorreu entre ele e o representante suíço, Carrière, a respeito de apreensões de *benzoylmorphine* ocorridas em Dairen (atualmente Dalian, uma cidade no noroeste chinês, na época parte do Território de Kwantung, ocupação japonesa na China conquistada após a Guerra-Russo japonesa) entre 1927 e 1929. Sato afirmou ter ficado surpreso com um comentário do relatório suíço sobre a situação que parecia acusar os oficiais japoneses de conivência com o caso. Carrière, por seu lado, respondeu que não havia verdade na declaração de um jornal japonês (o *Japan Weekly Chronicle*) e no relatório japonês sobre a questão que afirmavam que uma firma suíça estaria envolvida com a droga em Dairen. A empresa em questão, Hoffman La Roche, havia negado qualquer relação com os narcóticos apreendidos, e a análise de seus livros-caixa demonstrou que ela não possuía a capacidade de exportar as quantidades de *benzoylmorphine* mostradas nos documentos da operação. No entanto, Carrière seguiu sua fala com um tom mais ameno, e disse que a escolha de palavras no relatório do Departamento Federal de Saúde Pública suíço (*Federal Department for Public Health*) que haviam causado a surpresa de Sato foi um infortúnio, e que ele estaria disposto a enviar ao Secretariado da Liga das Nações uma retificação. Sato aceitou a correção. Apenas Lyall parecia incomodado com o fato de que a apreensão ocorrida em 1928 era a maior com a qual o Comitê do Ópio já havia entrado em contato, com quase sete toneladas de droga (mais de 6.000 quilos de *benzoylmorphine* e 600 quilos de heroína) entrando na China, e ele se disse horrorizado em pensar que o tráfico pudesse operar nesta escala.⁹¹

Na reunião do dia seguinte, 28 de janeiro, Sato ofereceu uma réplica extensa às colocações de Campbell, na forma da leitura de um discurso previamente escrito. Inicialmente, Sato agradeceu os elogios proferidos pelo representante indiano no dia anterior, mas que não podia aceitá-los, tendo em vista o conteúdo do resto da colocação de Campbell. Uma dessas colocações havia sido o valor do total de apreensões feita pelas autoridades indianas em 1929 - pouco mais de 418 quilos. Ele não havia, contudo, exibido o valor para 1930, que era próximo de 46 quilos (101 libras), o que mostrava um decréscimo consideável. Para Sato, os números de 1929, então, representavam uma excepcionalidade. Ou seja, mesmo em comparação aos anos

⁹⁰ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 115

⁹¹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 122

anteriores apresentados por Campbell, o ano de 1929 representava uma anomalia, e não um padrão de crescimento. Sato apresentou então os valores da produção de cocaína no Japão, excluindo o ano de 1923, que ele considerava atípico - em 1923 ocorreu um grande terremoto na região de Kanto, que abrange a área metropolitana de Tóquio, e portanto muita da cocaína em estoque foi destruída, e muita também teve de ser produzida - e os valores são: em 1924, 1.472 quilos; em 1925, 1.433 quilos; em 1926, 1.521 quilos; em 1927, 1.536 quilos; em 1928, 1.438 quilos; em 1929, 1.253 quilos, sendo o total dos seis anos, então, 8.653 quilos.⁹²

Reduzindo-se do total de 8.653 quilos produzidos a quantidade de cocaína em estoque ao final de 1929 - 774 quilos, o valor oferecido por Campbell - tem-se o resultado de 7.879 quilos, que é a cocaína que esteve *disponível* para consumo interno no Japão durante o período. Sato ainda salientou que este valor não leva em consideração o estoque que pode estar nas mãos de pequenos vendedores, droguistas, médicos, veterinários, químicos, e que são quantidades muito pequenas por indivíduo, mas que ele estima - calculando uma média de 20 gramas por profissional, e havendo deles aproximadamente 80.000 no país - que seja por volta de 1.600 quilos. A quantidade de consumo interno efetiva de 1929 foi disponibilizada por Sato separando o consumo interno das diferentes regiões do Império Japonês: no Japão; 879 quilos; em Formosa, 44 quilos; em Chosen (Coréia), 15 quilos; em Kwantung (na China), 30 quilos. Também havia o consumo do que era chamado de “Propósitos Governamentais” (*Government purposes*) que corresponde a 59 quilos, mas não é explicado quais exatamente seriam esses propósitos. O total do consumo para todo o território imperial é de 1.027 quilos. Aqui, Sato assume esse valor como sendo o mesmo para todos os anos do período analisado, sendo então o consumo imperial japonês de 1924 a 1929 de 6.162 quilos. Reduzindo-se esse consumo do total produzido (7.879 quilos) tem-se então o valor de 1.717 quilos de excedente de cocaína no período, um valor bem abaixo dos 4.974 quilos oferecidos por Campbell.⁹³

Sato continuou a questionar os números de Campbell, rememorando a fala do representante indiano no dia anterior. Segundo ele, o valor de 420 quilos de cocaína apreendidos em 1929 correspondia a apenas um décimo do total contrabandeados para a Índia naquele ano, e o valor para o período de 1927-1929 era de 608 quilos.⁹⁴ Ora, multiplicando esse valor por dez, Sato estimava que o tráfico de cocaína para a Índia movimentou naquele período um total

⁹² LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p.124

⁹³ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, 124-125

⁹⁴ Em sua fala, Campbell expõe o valor de 922 libras, ou seja, 418,2 quilos. Na conversão, nós arredondamos o valor para 418 quilos, mas Sato o fez para 420 quilos. No entanto, para chegar ao valor de 608 quilos ele considera o número de 1929 como sendo 418 quilos.

de 6.080 quilos. Mas esse valor é muito superior ao que foi produzido no Japão no mesmo espaço de tempo, de 4.227 quilos, o que por si só refuta a suspeita levantada por Campbell de que toda a cocaína ilegal que circulava pela Índia era de origem japonesa (na verdade, Campbell disse que a *maior parte* da cocaína é japonesa).⁹⁵ Sato também negou que os carregamentos rotulados como *Fujitsuru* e *Tacmufa* como sendo japonesas, uma vez que não havia evidência disso, e questiona as acusações tão categóricas de que apenas drogas japonesas escorregavam para o tráfico ilícito. Ele menciona então um caso citado rapidamente por Campbell, em que o tipo de embalagem encontrado na apreensão deixava claro que era um carregamento de drogas preparado especialmente para o contrabando. Um confisco de drogas contidas em sacos de borracha contendo rótulos japoneses havia sido feito, e a fábrica que supostamente as havia produzido não foi acusada, quando deveria o ter sido. Sato informou que uma carta enviada ao governo britânico já havia esclarecido a inocência da fábrica, quando se percebeu que seu selo era, de fato, diferente daquele contido nos sacos. Além disso, o assunto já havia sido discutido na Décima Terceira Sessão, e seu retorno na forma de uma acusação tão veemente contra seu governo servia apenas para “envenenar a atmosfera”.⁹⁶

A acusação mais grave para Sato, no entanto, foi a de que não havia no Japão a legislação necessária para controlar de maneira eficiente a distribuição interna de drogas, quando novas leis haviam sido aprovadas em maio de 1930, e cuja tradução havia sido enviada ao Secretariado da Liga das Nações. Elas certamente não eram perfeitas, mas dizer que não havia controle sobre a distribuição era incorreto. As novas leis implementadas estipulavam que a manufatura de drogas requeria permissões especiais, afastando-se das regulamentações antigas, que só impunham a necessidade de certificação sobre a importação de matéria-prima; as fábricas passaram a ser supervisionadas em relação ao recebimento de matéria-prima e a emissão de seus produtos; o comércio e compra de narcóticos poderia ser feito apenas por pessoas autorizadas, mediante a apresentação de certificados emitidos pela Polícia das Prefeituras (no Japão, as prefeituras correspondem ao entendimento brasileiro de estados; são o primeiro nível de divisão da federação); para se obter ainda mais controle sobre a movimentação das drogas, os pacotes legais tinham de ser numerados e registrados.⁹⁷

⁹⁵ “As the Indian seizures of cocaine were almost entirely of Japanese origin (...). LIGA DAS NAÇÕES.

Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II, p 114

⁹⁶ LIGA DAS NAÇÕES. **Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II**, p. 125

⁹⁷ LIGA DAS NAÇÕES. **Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II**, p. 125

Quanto à referência de Campbell às obrigações do Japão perante a Convenção de Genebra, Sato afirmou que sim, seu governo pode ter demorado a colocar algumas medidas em prática, mas isso não significava que sua conduta fosse negligente. De fato, o parlamento japonês se organizava então para votar a formação de um conselho interdepartamental que iria compor a organização do governo. Esse conselho seria formado pelos subsecretários das áreas de Assuntos Internos (que seria o presidente), Colônias, Assuntos Externos, Finanças, Comunicação e Justiça, e dirigentes do Ministério das Colônias e Ministério das Finanças, do Departamento Marítimo dentro do Ministério das Comunicações, o chefe do Departamento Criminal dentro do Ministério da Justiça, os vários dirigentes do Departamento de Monopólios, assim como chefes dos Departamentos de Polícia dos governos de diversas áreas do Império Japonês. O conselho teria por finalidade examinar a política de controle de ópio e narcóticos adotada no Império, e coordenar as medidas de controle necessárias de todos os departamentos envolvidos com a questão. Ele teria a função de gerenciar o controle sobre a manufatura, comércio interno, importação e exportação de ópio e narcóticos; supervisionar a revisão e aplicação das principais leis e regulamentações para o controle dessas drogas; supervisão dos adictos registrados; atender às diversas circunstâncias surgidas dos acordos internacionais e convenções sobre ópio. Para finalizar seu discurso, Sato relembrou o Comitê que o representante Ito havia, na Décima Terceira Sessão, sugerido o intercâmbio de oficiais de polícia dos países envolvidos com a questão do ópio, e que por consequência dessa sugestão um policial indiano, Slattery, havia sido recebido em seu país. Não era possível dizer se esse sistema de intercâmbios seria bem-sucedido, mas era a primeira vez que seu governo concordava com tal medida. Ele também não podia dizer se suas colocações (de Sato) seriam satisfatórias ao representante indiano, mas pediu por paciência, para que o tempo demonstrasse se surtiria algum efeito das medidas recentemente implementadas por seu governo, e arrematou dizendo que, em face dos esforços que o Japão estava promovendo, uma atmosfera de boa-vontade era preferível a uma de travor e irritação, e que ações de estímulos ao empenho eram preferíveis a entraves.⁹⁸

Campbell, no entanto, parecia empenhado em não ceder sua posição de vítima da negligência japonesa. Ele afirmou que não intencionava iniciar uma discussão aborrecida com Sato, e iria responder aos temas principais de suas colocações. Grandes quantidades de cocaína entravam na Índia anualmente, e a maior parte dela tinha origem reconhecidamente japonesa; ele havia se comunicado esperando contar com a ajuda do Comitê do Ópio e do Governo

⁹⁸ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 126

japonês. Os números que ele havia usado em sua fala estavam à disposição do Comitê, e a lógica usada em seu argumento havia sido explicada. De fato, ele não levou em consideração a calamidade ocorrida em 1923 no Japão em sua conta, e as correspondências do caso *Sankeyo* - dos pacotes de borracha - não haviam chegado até ele, ou ele jamais teria mencionado o assunto novamente. No entanto, no tocante à legislação novíssima implementada pelo Japão, Campbell afirmou que as havia estudado minuciosamente, e que não encontrou nelas qualquer referência à vigilância sobre os vendedores, ou às licenças que elas preconizavam. Ele acreditava que esse ponto era o que causava a perda de rastro dos contrabandistas pelas autoridades japonesas. Para o representante da Índia, apenas os Artigos 16, 17, 18 e 22 da nova legislação eram relevantes: o 16º porque estipulava que os pacotes com drogas deveriam conter informações como número de série, preços, etc.; o 17º porque estipulava que, no evento de transferência de drogas entre dois vendedores, aquele que as recebia deveria apresentar um certificado emitido pelo chefe de polícia atestando que era um vendedor licenciado, um médico, um droguista, um veterinário, ou qualquer outra profissão ao qual era legalmente permitida a posse de drogas - no entanto, o próprio artigo esvaziava seu propósito, porque permitia a leniência quanto a apresentação de certificado caso os dois vendedores em questão fossem “conhecidos um do outro”; o 18º porque estipulava que vendedores deveriam manter cadernos de controle com nomes de compradores e quantidade de drogas vendidas - mas mais uma vez o artigo se sabotava ao excluir desta regra narcóticos vendidos sob prescrição médica ou aquelas pedidas pelo Ministério de Assuntos Internos (*Ministry for Home Affairs*); o 22º porque estipulava penalidades, que não ultrapassavam uma pena de três meses de servidão (*penal servitude*) ou uma multa de 100 ienes (na época, o equivalente a dez libras), que ele considerava muito barata. Sobre a ida do policial indiano Slattery ao Japão, Campbell tinha ficado com a impressão de que o representante japonês a considerava uma imposição desagradável sobre o governo japonês, mas ele lembrava que, afinal, ela havia sido fruto de uma sugestão da delegação japonesa. Finalmente ele pontuou que não pretendia acirrar discussões, apenas demonstrar o que ele considerava ser o ponto fraco do sistema de controle japonês.⁹⁹

Sato reconheceu que seu Governo era lento em tomar medidas necessárias, principalmente porque tinha que transpor muitas dificuldades para fazê-lo (mas não mencionou quais), e porque nem sempre entendia a gravidade das situações. A conjuntura atual não era a ideal, mas representava melhoramentos. E acrescentou algumas explicações sobre sua própria fala a respeito das leis japonesas. Essas foram leis suplementares à Lei N° 10 sobre o controle

⁹⁹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 127

do tráfico de drogas, que estipulava a emissão de licenças para vendedores, químicos e industriais. A lei em si continha penalidades mais duras, como aprisionamento de um ano para infrações relacionadas a “drogas comuns” (*ordinary drugs*), enquanto infrações relacionadas a ópio preparado podiam resultar em sete anos de prisão. Quanto ao intercâmbio de policiais, ele ressaltou que a sugestão de Ito havia sido de cunho pessoal, e que ainda assim seu governo havia prontamente aceitado receber um oficial indiano como um treinamento. Sato também respondeu enfim às colocações que Sirks havia feito na reunião anterior, sobre a investigação de membros de tripulação condenados por tráfico na Índia. No Japão, esses casos eram julgados por uma Corte Disciplinar Marítima (*Maritime Disciplinary Court*), e a pena consistia na suspensão do certificado dos chefes de tripulação (*masters*). Sirks havia sugerido o boicote aos chefes de tripulação, o que Sato considerava impraticável. De qualquer forma, um chefe com uma penalidade dessas em seu certificado tinha dificuldades em conseguir contratos.¹⁰⁰

A reação do Presidente da Sessão, Augusto de Vasconcellos, parece ser indicativa da tensão que a discussão entre os dois representantes nacionais gerou. Ele felicitou o Comitê pelo desfecho “feliz” do debate, que havia sido muito honroso para ambas as partes, e estava certo de que a situação iria melhorar. Sirks agradeceu a Sato, e acrescentou que, da maneira como via a situação, o problema do tráfico por vias marítimas residia no controle policial. Era necessário exercer vigilância não somente sobre a tripulação dos navios a vapor, mas também sobre os passageiros e os bens embarcados. Uma supervisão mais atenta dos cartões de identidade quando do alistamento da tripulação, e um sistema de recompensas para quem fornecesse informações sobre o tráfico eram recomendáveis. A futura Conferência que se reuniria em Bangkok em novembro daquele mesmo ano poderia discutir o assunto, uma vez que as delegações da Índia, China e Japão estariam presentes. Sato respondeu que aquele assunto, apesar de certamente merecer o debate, era mais complicado do que parecia, e talvez devesse ser antes estudado pelo Comitê de Comunicações e Trânsito.¹⁰¹

Assim, a apresentação dos dados sobre apreensão de cargas de drogas pelo mundo teve continuidade. O Japão foi chamado a prover informações adicionais sobre mais quatro confiscos, dois em territórios japoneses - Dairen e Kwantung - e dois em navios japoneses. Para todos, Sato afirmou que não tinha informações a adicionar, mas no caso do segundo navio, chamou a atenção do Comitê, e de Sirks em particular, o fato de que o capitão da embarcação

¹⁰⁰ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 127-128

¹⁰¹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p.128

havia sido punido com uma reprimenda e a suspensão de sua licença de capitão por quatro meses. Malcolm Delevingne perguntou se o fretador do navio, conhecidamente de origem chinesa, havia sido identificado. Sato respondeu negativamente. Delevingne então continuou afirmando que, em anos então recentes, era sabido que firmas chinesas alugavam navios japoneses para buscar ópio na Pérsia, levá-lo até a China e enfim trazer o navio de volta ao Japão. Essa situação, em que a embarcação era alugada a uma empresa estrangeira tornava a atuação das autoridades japonesas muito difícil. Uma possibilidade para facilitar o acesso a informação seria exigir dos donos dos navios que colhessem dados sobre o locatário e o tipo de contrato que seria estabelecido.¹⁰²

Sato, mais uma vez, acrescentou informações sobre as novas regulamentações japonesas, desta vez relacionadas ao controle de navios ligados ao transporte de ópio. O Artigo 1 previa, entre três parágrafos, que navios japoneses deveriam acordar com o transporte de ópio somente nestas situações: em caso de transporte dentro do Japão, quando autoridades japonesas fazem pedidos de importação, exportação ou transferência, ou quando emitem certificados para tais operações; em caso de transporte internacional, quando as autoridades competentes dos países de origem e destino das drogas requerem importações e exportações, ou quando emitem certificados para tais operações; em caso de transporte no interior de países estrangeiros (ou seja, por vias fluviais), quando a posse e o transporte de drogas não for considerado ilegal pelas autoridades locais. O Artigo 2 previa que, em caso de transporte internacional, o chefe da tripulação devia fornecer ao Ministério das Comunicações informações sobre o navio em si, seu dono, tipo e quantidade do ópio transportado, as datas e os portos onde serão realizados o embarque e desembarque da droga, e dados sobre o emissor e o receptor da mercadoria. O Artigo 3 previa uma pena de três meses de encarceramento ou multa de 100 ienes para o descumprimento do Artigo 1, e o Artigo 4 previa uma multa de 50 ienes para o descumprimento do Artigo 2. Em março de 1930 essas leis haviam entrado em vigor, e em junho do mesmo ano elas haviam sido comunicadas ao Secretariado da Liga.¹⁰³

Woo Kaiseng, representante da China, agradeceu a Sato pela explicação, mas relembrou que estrangeiros que moravam em concessões territoriais dentro da China podiam aproveitar-se da jurisdição local para realizar o tráfico de drogas. Delevingne recordou que, de 1929 a 1930, de todos os navios embarcados com drogas que iam do Golfo Pérsico ao Extremo Oriente,

¹⁰² LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p.129

¹⁰³ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p.129

nenhum era japonês, e atribuiu isso a uma facilidade, nas leis japonesas, de se realizar a mudança de propriedade dos navios. Ele relembrou que o único navio que realizou o trajeto até Vladivostok nesse período carregava uma bandeira chinesa, e levava consigo 2.308 caixas de ópio. Kaiseng disse duvidar que existisse um navio chinês capaz de realizar tal trajeto (Pérsia-Vladivostok). O Secretário presente na Sessão, Duncan Hall (membro da Seção de Questões Sociais e Tráfico de Ópio), informou que um telegrama anônimo foi enviado ao Secretariado no fim de novembro comunicando que um navio japonês, o *S.S. Karu Maru* havia sido alugado em Cantão para o transporte de ópio entre a Pérsia e a China, pelo valor de cinco milhões de dólares. O Secretariado havia notificado essa situação para as autoridades persa, chinesa e japonesa, e o representante japonês no Comitê do Ópio disse, em retorno, que as autoridades de seu país não haviam encontrado um navio com este nome.¹⁰⁴

A suavidade das penalidades japonesas aos acusados de tráfico de drogas voltou a ser criticada ainda no dia 28 de janeiro, na reunião ocorrida na parte da tarde. Em mais um caso de contrabando feito por um navio japonês, Sato explicou que, segundo as informações que ele possuía, o capitão do *S.S. Times Maru* havia sido condenado a perder sua licença de capitão de primeira classe por um período de três meses. Segundo Delevingne, a atuação do capitão havia sido particularmente abominável, deixando dezenove membros chineses da tripulação à deriva num pequeno barco por terem se recusado a participar do esquema de contrabando. Kaiseng afirmou que apesar de satisfeita pelo capitão ter sido condenado, ainda achava a pena demasiado branda, uma vez que parecia ter havido uma morte a bordo, e havia outros cúmplices no navio que mereciam punição. Felizmente, os dezenove tripulantes chegaram vivos a Sumatra, onde as autoridades holandesas os receberam. O Ministro de Assuntos Estrangeiros chinês enviou um protesto ao Governo japonês pela tolerância para com a tripulação criminosa. Sato afirmou se solidarizar com a indignação chinesa, mas disse haver contradições nas informações que estavam ao seu dispor. De acordo com o testemunho do capitão, não ocorreram mortes na embarcação; os tripulantes chineses não haviam se recusado a participar do contrabando, mas pelo contrário, exigiram uma compensação excessivamente alta para fazê-lo. Isso teria gerado atrito entre os tripulantes e o locatário do navio, no qual o capitão não tomou lados. Porém, quando a tripulação se organizou em um motim, ele se viu obrigado a tomar medidas drásticas, e embarcou a tripulação revoltosa num bote apenas depois de avistar uma ilha. Kaiseng replicou que dificilmente um atrito poderia justificar a morte de uma pessoa e a penalidade dada ao capitão era simplesmente inadequada, e pediu mais proteção a marujos

¹⁰⁴ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p.129-130

chineses trabalhando em navios japoneses.¹⁰⁵ A delegação japonesa ainda foi chamada a explicar mais seis casos envolvendo a atuação de cidadãos ou navios japoneses, mas não houve mais acréscimo de informações, e em outros dois casos a participação japonesa foi mencionada, mas à delegação não foram pedidas atualizações das investigações.

Aquando do fim das explanações sobre o tráfico pelo mundo, Malcolm Delevingne fez um discurso sobre a situação geral do tráfico ilícito. Para ele, a efetiva supressão do tráfico requeria leis adequadas, administração adequada e cooperação internacional adequada. Notou, no entanto, que tantos anos após a Convenção de Genebra, muitos países ainda não estavam em conformidade com essa estrutura de atuação. O Comitê do Ópio, sugeriu ele, deveria pedir ao Conselho da Liga das Nações e à Assembléia por mais financiamento para que o Secretariado pudesse realizar um estudo sobre as diferentes leis dos países signatários. Outro estudo necessário era o das penalidades sugeridas nessas leis, mas este teria de ser postergado, pois faltaria tempo ao Secretariado. No entanto, como um outro membro do Comitê havia dito, as penalidades aplicadas em certos países eram ainda “irrisórias”.¹⁰⁶ Delevingne questionou a administração das leis no Japão, afirmando que, pelo que havia entendido de conversas com o representante Sato, o sistema europeu de importadores, químicos manufatureiros, atacadistas, empresas fornecendo as necessidades médicas e revendedores não era aplicado no arquipélago, e o quanto a “organização [administrativa] japonesa poderia se prestar a evasão da lei?”.¹⁰⁷

É impossível não reconhecer na fala de Delevingne o eurocentrismo que permeava a atuação do Comitê do Ópio, e não é raro encontrarmos evidências de tal comportamento, seja na fala dos representantes europeus, seja na reação dos representantes de outras regiões do globo, mas em particular da Ásia. Nós já tivemos contato com este eurocentrismo na situação descrita no Capítulo 1, aquando do feriado natalino, e nesta mesma Décima Quarta Sessão aparece mais um exemplo, no dia 5 de fevereiro, quando o representante chinês Kaiseng buscou demonstrar a dificuldade em lidar com o tráfico performado por estrangeiros em seu país. Segundo ele, ela residia majoritariamente nos acordos feitos entre os países que permitiam que cidadãos estrangeiros fossem julgados de acordo com leis estrangeiras - a extraterritorialidade,

¹⁰⁵ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 130-131

¹⁰⁶ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p 145. O outro membro do Comitê em questão é Russell Pasha, representante do Egito. Sua crítica foi feita durante um discurso proferido na Décima Quarta Sessão a respeito da situação do tráfico ilícito em seu país. Paul Knepper fala mais sobre Pasha em KNEPPER, Paul. *International crime in the 20th century: The League of Nations Era*. New York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 125-127

¹⁰⁷ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 146

efetivamente uma afronta à soberania de um território. As penalidades impostas pelos Consulados eram demasiadamente brandas, variando de multas a expulsões; como era possível esperar que um contrabandista desistisse de sua atividade por causa de uma leve multa? O código penal chinês previa punições que variavam entre o pagamento de 5.000 dólares chineses a um máximo de cinco anos de aprisionamento para as diferentes infrações relacionadas ao ópio e narcóticos - manufatura, venda, importação exportação de ópio ou narcóticos, cultivo de ópio ou coca e produção de cachimbos para o fumo de ópio. Ele relembrou que concessões territoriais - em sua maioria, feitas a países europeus - são enclaves no território chinês, e, portanto, levam a dificuldades de jurisprudência. O tráfico e o contrabando não são desconhecidos para as autoridades desses territórios e, no entanto, o Comitê do Ópio nunca havia estudado as dificuldades encontradas por autoridades estrangeiras - ou seja, chinesas - dentro das concessões. A China deve poder contar com as autoridades das concessões em sua missão de limpar o território chinês do tráfico de narcóticos estrangeiros. Apenas em 1929, a Alfândega chinesa havia apanhado sessenta e nove estrangeiros traficando narcóticos para dentro da China. Apenas os alemães e os russos foram postos sob jurisdição chinesa pela autoridade de seus países. Esses estrangeiros, no entanto, moravam em concessões na China, e, portanto, gozavam de relativa imunidade. Até que as devidas informações fossem trocadas entre os países, os traficantes já haviam fugido de barco para outras concessões territoriais. Kaiseng diz: “Os senhores podem enviar seus mais experientes oficiais de polícia, mais capazes até que Sherlock Holmes. Eu os desafio a capturar alguém. (...) imagine uma situação tão insatisfatória existindo em qualquer país Europeu, e considere se medidas de proteção não seriam imediatamente contempladas.”¹⁰⁸

Retornando à fala de Delevingne de 31 de janeiro, o representante britânico prossegue citando o caso de uma apreensão de cocaína em Calcutá, em junho de 1929, cuja origem havia sido traçada até uma firma em Osaka. As autoridades japonesas haviam descoberto que, enquanto uma parte considerável das drogas compradas por esta firma havia sido vendida para químicos e médicos registrados, um outro tanto havia sido vendida para indivíduos que não puderam ser rastreados, e questionou: no Japão, a venda de drogas para pessoas não autorizadas era permitida? Afinal, a Convenção de Genebra previa que apenas pessoas devidamente

¹⁰⁸ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 179-180

licenciadas pelas autoridades competentes de seu país poderiam se engajar na compra e venda de narcóticos.¹⁰⁹

Sato explicou em sua réplica quais eram as condições existentes antes da reformulação das leis ocorrida em maio de 1930, em que o controle se dava principalmente sobre a importação de matéria-prima, e não no produto da manufatura. Industriais e vendedores deveriam ter licenças gerais permitindo sua atividade, mas não lhes era cobrado licenças específicas para cada operação, em separado. Semelhante era a situação de comerciantes de drogas licenciados, que podiam realizar operações de compra e venda uns com os outros sem certificados específicos. Ele entendia que esse sistema abria margem para extravios para o mercado ilícito, e sendo ciente destas falhas, seu governo decidiu revisar a regulamentação existente, como já havia explicado a John Campbell, e as leis japonesas agora ofereciam controle sobre três pilares: controle sobre a importação de matéria-prima, sobre cada estágio da produção fabril e sobre cada lote que saia das fábricas. Além disso, um vendedor só podia vender drogas para um comprador, quem quer que ele fosse, que apresentasse um certificado emitido pela polícia. A exceção para esta regra era a venda para um comprador que o vendedor conhecesse muito bem, como já havia sido explicado, e Sato, apesar das críticas que essa ressalva na lei recebeu dentro do Comitê, achava-a justificável. Notou também que tinha consciência que as penas previstas ainda eram muito brandas, mas agora havia efetivo controle e era possível rastrear a origem dos lotes que chegavam ao mercado ilegal. As leis eram ainda novas e por isso era necessário tempo para dizer se seriam efetivas ou não.¹¹⁰

Sobre a apreensão de drogas em Calcutá, a resposta de Sato parece propositadamente confusa: os números em questão - Delevingne não citou quaisquer números - eram laboratoriais, e serviam ao propósito de certificar a qualidade da amostragem, não ao controle policial. Procuramos nas minutas da Décima Terceira Sessão (ocorrida no início de 1930) por alguma referência ao caso citado por Delevingne. Nela, são discutidos quatro casos de apreensões de drogas em Calcutá, nenhum ocorrido na data citada pelo representante britânico (junho de 1929), todos com suspeitas de participação japonesa. Naquela Sessão, o principal delegado japonês era Ito, e respostas igualmente difusas foram oferecidas, como por exemplo que as investigações conduzidas não foram bem sucedidas em demonstrar o caminho seguido pelas drogas da fábrica - nomes de grandes indústrias japonesas estavam envolvidas nos casos, como

¹⁰⁹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 145-146

¹¹⁰ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 147

a *Koto Seiyaku* e a *Hoshi Company* - até os portos indianos, em responder quais eram os envolvidos nesse processo, ou se a participação dessas indústrias na evasão da droga para o mercado ilegal se dava ativamente ou por desleixo. Ainda que o caso em questão, de junho de 1929, não tenha sido elucidado, é demonstrado que a impaciência britânica com o fluxo de drogas japonesas que adentravam a Índia não era, em 1931, fato novo.¹¹¹

De fato, a percepção em escala global de uma "vilania" japonesa que vitimizava territórios asiáticos ocorria desde a segunda década do século XX. Até a Primeira Guerra Mundial ela era praticada através do tráfico de morfina, mas parece possível aplicar o mesmo processo explicado por Steffen Rimner ao período posterior que estudamos, onde prevalecem casos de tráfico de heroína e cocaína. Segundo o historiador, Inglaterra e Alemanha - principais produtoras dessas substâncias no período - através da falta de regulamentação e controle sobre suas exportações de morfina, possuíam parcelas de responsabilidade sobre as grandes quantidades da substância que era enviada para o Japão, e de lá era reexportada para a China. Porém a opinião pública, movida por matérias não totalmente imparciais feitas por jornalistas investigativos, culpava o Japão por esta nova fase de envenenamento chinês. Principalmente, havia a responsabilização do Japão por usar a morfina para consolidar seus intentos imperiais na Ásia, não apenas pela exportação da droga para os territórios ocupados na Coréia, Taiwan, Manchúria e nordeste chinês mas por, para isso, fazer uso de diversas expressões do poder consolidado nesses territórios, sendo eles não apenas o mais óbvio, o poder de governança dos territórios, mas também a posse de serviços postais, ferrovias e o controle de trajetos de comércio marítimo na região. Dessa forma, era fácil retratar o ocorrido no território do império - formal e informal - japonês como um planejamento central do governo de Tóquio para viciar Chineses até a subjugação.¹¹²

Um esboço de resolução a respeito da proibição de contrato com - ou compra de - empresas sabidamente envolvidas com o tráfico ilícito foi sugerido pelos representantes da Bélgica, Grã-Bretanha, Itália e Espanha. Em linhas gerais, a resolução pedia para que os governos não fornecessem licenças de produção para empresas que produziam drogas com a finalidade de venda no mercado ilícito (*for purposes of addiction*). Ainda que as drogas (derivados de morfina e cocaína), pelo momento, não estivessem explicitamente proibidas pela Convenção de Genebra, os Governos deveriam assegurar que a tais firmas não fosse permitida

¹¹¹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Thirteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 91, 94, 97, 99

¹¹² RIMNER, Steffen. *Opium's Long Shadow: From Asian Revolt to Global Drug Control*. Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 237-248

a produção nem das drogas lícitas. Isso incluía *benzoylmorphine*, um éster da morfina que não tinha qualquer aplicação médico-científica, e que foi entendida pelo *Health Committee* em sua Décima Terceira Sessão, ocorrida em 1928, como uma droga que causava “toxicomania”, e, portanto, deveria estar sob restrições e controle de produção e distribuição previstas pela Convenção de 1925. Em janeiro de 1929, o *Health Committee* havia enviado a recomendação pelo controle da substância ao Secretário-Geral, e este distribuiu então uma circular aos governos informando das novas restrições. A resolução terminava em um apelo do Comitê ao Conselho da Liga das Nações para que a enviasse (a resolução) aos governos dos países antes da Conferência para Limitação da Manufatura, e pedisse por explicações das medidas tomadas com relação a firmas que se encaixavam nas limitações propostas.¹¹³

Sato, Carrière e van Wettum levantaram objeções ao aspecto legal da resolução, afirmando que a criminalização de drogas que ainda não haviam entrado sobre o escopo da Convenção de Genebra era uma incoerência. Além disso, o que parecia se propor com o exemplo da *benzoylmorphine* era que as drogas só se tornavam controladas a partir do momento da comunicação com os governos, o que também era uma incoerência. Sato completou que prever penalidades para drogas não cobertas pela Convenção implicava em uma fraqueza da própria Convenção, e que se o controle da produção e distribuição das drogas estava sujeito a existência de leis nacionais, então a resolução não poderia pedir pela punição de empresas que fabricavam drogas que ainda não eram criminalizadas nacionalmente. Ele também se demonstrou preocupado com uma resolução que pedia para os Governos agirem além da sua legislatura nacional, relembrando o caso da apreensão de *benzoylmorphine* em anos anteriores a 1929, em que importadores japoneses haviam sido implicados. Delevingne retrucou que a preocupação de Sato seria válida se a resolução pedisse por punições retroativas, o que não era o caso. A resolução acabou por ser aprovada em votação com apenas um voto contra e duas abstenções.

No dia 4 de fevereiro o fim da Sessão já estava próximo e Lyall, atuando como assessor, apresentou ao Comitê do Ópio suas avaliações sobre os relatórios anuais - para 1929 - enviados do *Permanent Central Opium Board*. Ele mencionou o consumo excessivo de narcóticos em Kwantung, sendo 133 quilos de morfina, 27 quilos de cocaína e 43 quilos de heroína, e questionou se as restrições para venda de drogas em Kwantung eram as mesmas aplicadas no Japão insular. Sato respondeu que leis relativamente recentes, em prática desde 1928, tornavam as regulamentações naquele território “praticamente iguais” às japonesas; ele concordava que

¹¹³ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 160

as novas leis até então haviam se provado insuficientes, mas esperava que a situação pudesse ser melhorada em breve, e salientou que as apreensões feitas em Kwantung o foram sob as novas leis. Sato se refere ao caso de apreensões de drogas em Dairen, cidade portuária no noroeste chinês, que ficava dentro do território de Kwantung, que foi conquistado primeiro após a Primeira Guerra Sino-Japonesa e novamente depois da Guerra Russo-Japonesa. Kaiseng afirmou que, segundo instruções do seu governo, cidadãos chineses usuários de ópio logo seriam proibidos de migrar entre os territórios chineses ocupados, e que, portanto, medidas efetivas deveriam ser tomadas a respeito dos usuários de ópio em Taiwan.¹¹⁴

Quando o representante chinês Woo Kaiseng fez um discurso, no dia 5 de fevereiro de 1931, a respeito da situação do tráfico de drogas no Extremo Oriente, ele começou por agradecer a Lyall, presidente do *Permanent Central Opium Board*, por sua devoção à causa chinesa. Lyall havia proferido, anteriormente, uma pequena fala a respeito do tráfico ilícito na China, e disse que repetidas vezes ouviu o representante chinês referir-se às potências européias e ao Japão com "considerável amargor". Leonard Arthur Lyall havia servido durante 41 anos na Alfândega Marítima Chinesa, e, portanto, lido diretamente com as constantes apreensões de narcóticos que chegavam aos portos chineses em embarcações ocidentais e japonesas. Após novamente mencionar o caso de *benzoylmorphine* confiscada em Dairen, ele disse: "(...) essas drogas narcóticas não caem como maná do céu: elas são produzidas. Não havia dúvida, além disso, de que eram produzidas na Europa"¹¹⁵, o que nos relembra do estudo de Steffen Rimner sobre a culpabilidade dos países europeus sobre os narcóticos que chegavam à Ásia. Kaiseng prosseguiu, lembrando que a trajetória do esforço chinês com relação ao tráfico de narcóticos e ópio havia começado em 1909, com a Comissão Internacional do Ópio em Shangai, quando os Estados Unidos promoveram a reunião após escutar o apelo chinês. No entanto, mais de vinte anos passados daquele encontro, o ópio e os outros narcóticos não haviam sido suprimidos, pelo contrário: plantava-se cada vez mais ópio para sustentar uma indústria de processamento de drogas que apenas crescia, e que entravam clandestinamente na China, arruinando a vida dos chineses. Ele havia ouvido o representante japonês Sato dizer em resposta a John Campbell que o tráfico logo seria abolido, e se perguntava se os 80.000 indivíduos japoneses que necessitam anualmente de cocaína eram todos ligados ao tráfico ilícito - Kaiseng fez referência as estimativas de Sato de que aproximadamente 80.000 profissionais licenciados no Japão que

¹¹⁴ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 175-176.

¹¹⁵ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 150

consumiam cocaína no desempenho de suas funções. Apesar de agradecer a Sato por seu desejo em negociar pessoalmente ações para suprimir o tráfico ele ressaltou que, certamente, o sistema de multas imposto pelos japoneses na China não havia coibido o tráfico. Ainda que aplicado com severidade, 100 ienes dificilmente afastariam um traficante de seu comércio lucrativo.¹¹⁶

Muito antes do tráfico de narcóticos entre China e Japão ser perpetrado pelo Império japonês, ele já era praticado por cidadãos japoneses emigrados, uma vez que as leis anti-ópio e a moral social produzidas ainda na Era Meiji não permitiam o crescimento dessa atividade. Uma vez estabelecidos em territórios ocupados na China - Taiwan, Kwantung, Tianjin - esses japoneses, buscando enriquecimento rápido, engajaram no comércio ilegal de drogas, conectando outras partes da China, como Shanghai e Hong-Kong, à sua rede de tráfico. Tianjin, por exemplo, fica localizada na província de Hebei, quase em frente à península de Liaodong, onde está Kwantung e, portanto, Dairen. De lá, se tem acesso à Manchúria, um dos palcos da Guerra Russo-Japonesa e onde o Japão ajudaria a estabelecer o estado fantoche de Manchukuo, em setembro de 1932, após a Invasão da Manchúria, e a Shandong, ex-ocupação alemã que foi tomada pelas tropas japonesas na Primeira Guerra Mundial. Com cada um desses eventos militares, a posição de Tianjing como ponto estratégico para a passagem do exército japonês se fortaleceu, e uma economia surgiu para servir as tropas. Os japoneses eram donos de restaurantes, bares, pousadas, bordéis, mercearias, e utilizavam mão-de-obra chinesa e coreana em seus estabelecimentos. O transporte ferroviário trazia ópio do norte e extremo norte da China, e narcóticos processados eram trazidos por mar do ocidente por traficantes japoneses e ocidentais. Assim como no resto da China, o uso do ópio em Tianjin era comum entre todas as classes sociais, a nobreza e os oficiais a fumar dentro de suas casas, os pobres a fumar nas *opium dens* que funcionavam dentro dos estabelecimentos comerciais japoneses.¹¹⁷

Efetivamente, as leis do território não permitiam nem o uso ou a existência de lugares de consumo de narcóticos, mas a polícia consular japonesa fazia vista grossa para as atividades de seus concidadãos, e prendia apenas aqueles que lhes eram entregues pela autoridades chinesas, somente para lhes aplicar uma pena leve após os julgamentos consulares.¹¹⁸ Com o processo de reunificação da China sob Chiang Kai-Shek, a partir de 1927, o Governo Japonês

¹¹⁶ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 179

¹¹⁷ KOBAYASHI, Motohiro. *Drug Operations by Resident Japanese in Tianjin*. In: BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). *Opium regimes: China, Britain, and Japan, 1839–1952*. Berkeley: University of California Press, 2000, p. 153-157

¹¹⁸ Tianjin não era efetivamente uma colônia, mas um *leased territory*, um território alugado. Isso significava que a região não era parte do território ultramarino japonês, não havia um braço administrativo oficial do Império japonês no local, como um Governo-Geral, e a força policial japonesa lá podia atuar apenas em relação a seus cidadãos, como parte da representação consular japonesa na região.

se viu obrigado a controlar a atividade de traficantes japoneses (até então, e desde 1916, a China se encontrava dividida em diversas esferas de poder provinciais, cada uma comandada por um chefe militar local, muitos dos quais faziam uso da venda do ópio - e de impostos sobre a terra onde era plantado - para o financiamento de seus exércitos)¹¹⁹ e efetivou, em Outubro de 1928, na forma de uma diretiva, a proibição do cultivo ou do processamento do ópio e a posse ou distribuição de ópio ou narcóticos, além de especificar quais categorias profissionais eram autorizadas a trabalhar com narcóticos e as penalidades para infrações. As regulamentações da diretiva parecem ser muito similares àquelas que seriam aprovadas pelo Japão alguns anos mais tarde, em 1930, as quais Sato citou em sua resposta a John Campbell. As penalidades, ao menos, eram iguais, ambos os conjuntos de leis prevendo multas de até 100 ienes e aprisionamento de até três meses. No entanto, os efeitos globais da Depressão Econômica americana de 1929 apagaram o ímpeto de cumprimento dessas normas, uma vez que a polícia consular passou a exigir o acatamento apenas de comerciantes “ricos”, enquanto aqueles que sentiam a Depressão em seus negócios eram tratados com leniência.¹²⁰ Essa situação é explícita da falta de cooperação com a qual o governo chinês se deparava nas concessões territoriais e nos territórios alugados dentro de suas fronteiras que Kaiseng mencionou. A não-cooperação encontrava-se em todos os estágios da cadeia de poder, desde as autoridades centrais das potências estrangeiras, que demoravam em aprovar leis mais severas, até as autoridades locais, consulares, que se recusavam a prender ou punir seus concidadãos, ou até mesmo faziam parte dos sistemas de distribuição das drogas, ao receber dinheiro para evitar apreensões e prisões.

Mais adiante em seu discurso, Kaiseng pediu para que fosse inserido no relatório final da Sessão que seria entregue ao Conselho da Liga das Nações uma declaração do governo chinês que atentava para a necessidade de cooperação dos países com concessões e territórios na China para com a causa da supressão do tráfico ilícito de narcóticos. Nesta declaração também eram especificadas as maneiras como essa supressão poderia ser alcançada: a importação de narcóticos que não contivessem certificados de importação emitidos pelo governo chinês deveriam ser proibidas; autoridades de concessões territoriais deveriam trabalhar junto aos governos locais para evitar o contrabando de ópio e narcóticos para dentro do território chinês; acordos e leis relacionados a ópio nas concessões deveriam acompanhar as leis anti-ópio chinesas; todas as lojas e casas de fumo de ópio nas concessões deveriam ser

¹¹⁹ McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century: An International History**. Londres: Routledge, 2000, p. 25

¹²⁰ KOBAYASHI, Motohiro. **Drug Operations by Resident Japanese in Tianjin**. In: BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). **Opium regimes: China, Britain, and Japan, 1839–1952**. Berkeley: University of California Press, 2000, p. 157-158

abolidas, uma vez que já o foram em território chinês. Ao fim da fala do representante chinês, Malcolm Delevingne relembrou ao Comitê que a Décima Terceira Sessão havia aprovado o estudo da situação dos narcóticos na China através da criação de uma Comissão de Inquérito, da mas que a questão não havia, até então, sido levada adiante por falta de respostas do governo da China e de outros governos sobre a proposta. Kaiseng respondeu que a proposta era uma delicada na China, onde a opinião pública não era favorável a tais Comissões. Pessoalmente, ele acreditava que uma Comissão gerenciada pela Liga das Nações, com a participação do Governo chinês e dos países com tratados com a China. Era possível, no entanto, realizar uma Comissão de Inquérito composta apenas por especialistas no assunto, e gerenciada pela China. Sato disse que uma Comissão unilateral dificilmente teria suas resoluções finais aceitas pelo Comitê do Ópio ou pelo Conselho da Liga, mas que ele entendia e simpatizava com a ansiedade chinesa.¹²¹

Na reunião seguinte, no entanto, ocorrida na tarde daquele mesmo dia 5 de fevereiro, a discussão sobre as drogas na China foi retomada com a apresentação de alguns empecilhos por parte de Sato. Ele afirmou que a primeira e a segunda especificações para lidar com a supressão do tráfico de drogas na China poderiam ser facilmente aceitas, afinal há muito tempo o Japão já havia adotado o sistema de certificados de importação e atuava em cooperação com os governos locais chineses. Mas a terceira e a quarta especificações levantavam algumas dificuldades. Ele não poderia ser favorável à mudança de leis nas concessões japonesas para acompanhar leis chinesas anti-ópio antes de pedir por instruções de seu governo. Isso certamente teria relação com a quarta especificação, uma vez que ainda havia uma certa tolerância ao comércio de ópio nas concessões. Essa última medida pediria por mudanças radicais das leis dos territórios concedidos, além da abolição imediata do fumo de ópio nesses territórios, além do que ia contra ao Artigo 17 da Convenção de Haia, que previa a abolição *gradual* do fumo, apesar de que o Comitê detinha poder para recomendar ao Conselho da Liga medidas que iam contra a Convenção de Haia. Efetivamente, porém, o Artigo 17 prevê que os países que possuem tratados com a China devem efetivar leis e regulamentações para controlar e restringir o fumo de ópio nas concessões territoriais dentro de território chinês, *suprimir* casas de fumo de ópio e *proibir* o fumo de ópio em prostíbulos e casas de entretenimento, sempre *em compasso* com a efetivação de leis chinesas, ou seja, nada excepcionalmente diferente do que foi sugerido por Kaiseng. O único artigo que prevê um fim gradual, ainda que efetivo, é o 6º, e se refere a manufatura, comércio interno e uso do ópio preparado, tendo em vista as diferentes

¹²¹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 180-182

circunstâncias dos diferentes países - o ópio preparado é o produto da dissolução, fervura, assamento e fermentação que transformam o ópio cru (o látex que naturalmente escorre dos cortes no bulbo da papoula) em uma substância consumível.¹²² Lyall, no início da retomada da discussão, havia proposto uma emenda à quarta especificação do representante chinês, que deixou o texto, na verdade, mais aproximado do Artigo 17 da Convenção de Haia. Embora Sato e Bourgois, o representante francês, ainda discordassem dessa especificação, Delevingne concluiu que a modificação de Lyall tornava o quarto ponto aceitável. Por fim, foi decidido que a declaração de Kaiseng constaria por inteiro no relatório enviado ao Conselho, assim como as observações de outros representantes.¹²³ Após essa discussão, houve apenas mais um dia de reuniões antes que a Décima Quarta Sessão fosse encerrada.

O comportamento japonês na Décima Quarta Sessão, de questionamento a proposta apresentada pela delegação britânica, viria a se repetir na conferência que se iniciaria em maio. Quando o debate acerca do esboço de convenção do Comitê do Ópio foi finalizado, um membro da delegação japonesa informou que desejava, então, entrar em negociação com os países manufatureiros para adquirir um percentual de cotas de produção. Este desejo, depois de muitos dias de intensas discussões a respeito da aplicabilidade das cotas e do respeito ao direito de produção para exportação e mercados dos diversos governos e indústrias farmacêuticas do mundo nos pareceu deslocado, e ao final da leitura tivemos a impressão de que se tratava de uma “retirada estratégica” da delegação para evitar mais desgastes em uma contestação que, parecia, não era suficiente para romper com a hegemonia da influência que a delegação britânica demonstrava ter naquele momento. Como veremos, essa impressão se mostrou correta com o reencontro das delegações alguns meses mais tarde, na Conferência para Limitação da Manufatura de Drogas Narcóticas, em Genebra.

¹²² LIGA DAS NAÇÕES. *League of Nations Treaty Series, Volume 8*, p. 195, 201

¹²³ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II*, p. 186-187

CAPÍTULO 4 – ENTRE O SISTEMA DE COTAS E O “LIBERALISMO”: O JAPÃO NA CONFERÊNCIA PARA A LIMITAÇÃO DA MANUFATURA DE NARCÓTICOS

Logo após o índice do documento oficial da Conferência para Limitação, são elencados os delegados nacionais enviados às reuniões e, dentre as delegações que participaram dos três eventos principais analisados nessa pesquisa - o Encontro dos Representantes de Países Manufatureiros, a Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio e, agora, a Conferência para Limitação da Manufatura - a japonesa e a turca são as únicas que mudaram seus representantes nas três ocasiões. Na verdade, em ambos os casos, há apenas um ponto de conexão: conselheiros técnicos enviados ao Encontro de Londres também compunham a delegação enviada à Conferência, mas não residia neles o poder de sugerir emendas, falar em nome de seus governos ou debater com os outros delegados. Também é interessante notar que, entre conselheiros, secretários e delegados, as delegações do Japão e dos Estados Unidos eram as maiores da Conferência, ambas com oito elementos. Compunham a delegação japonesa Setsuzo Sawada e Shigeo Odachi como delegados; Jin Matsuo e Shiko Kusama como conselheiros técnicos; Wasaburo Yamazawa, Shinichi Shibusawa, Sabroh Ota e Takeji Kusanobu como secretários.¹²⁴

A distância entre Tóquio e Genebra pode ser vista como a justificativa para as mudanças entre as delegações enviadas para os eventos. As viagens de deslocamento entre as duas cidades poderiam levar quase dois meses e, portanto, a comunicação - pessoalmente ou por carta - entre os delegados enviados e os departamentos aos quais se reportavam no Governo japonês não era tarefa simples. O telégrafo permitia a comunicação instantânea, mas dificilmente conseguiria dar vazão às trocas de informações necessárias para as reuniões diplomáticas. Apenas o caso da distância relacionada à Décima Quarta Sessão, findada no início de fevereiro de 1931, e a Conferência iniciada no final de maio do mesmo ano nos dão uma dimensão da questão. Qualquer delegado que desejasse estar presente nos dois eventos precisaria sair de Genebra e chegar em Tóquio perto do final de março, e apenas com aproximadamente uma semana de descanso, embarcar para o retorno para a Europa. O cansaço é evidente, e há a consideração de que muitos desses delegados tinham famílias e deveres profissionais em sua terra natal,

¹²⁴ Sawada era diretor do Escritório Japonês ligado à Liga das Nações; Odachi era secretário no Ministério de *Home Affairs* e chefe da Seção Administrativa do mesmo órgão; Matsuo era enviado do Ministério do *Home Affairs* como especialista; Kusama era secretário do Escritório Japonês; Yamazawa era secretário do Escritório dos Monopólios do Governo-Geral de Chosen (Córea); Shibusawa também era secretário do Escritório Japonês; Ota era adido da Embaixada Japonesa em Londres. O documento que analisamos não oferece informações sobre Takeji Kusanobu. O primeiro delegado enviado a cada um dos eventos analisados neste trabalho de fato é diferente, mas Matsuo e Kusama, que atuam como conselheiros da delegação, estiveram presentes também no Encontro de Londres.

tornando a dedicação de um só enviado aos eventos da Liga, a exemplo do que ocorria com representantes europeus, inviável.¹²⁵

As reuniões da Conferência começaram em 27 de maio de 1931, na parte da manhã, com um discurso do Presidente da Conferência, Louis de Brouckère - socialista e membro do Partido Trabalhista Belga - que havia sido indicado pelo Conselho da Liga das Nações para cumprir esta função.¹²⁶ Em sua fala, ele explicitou que o papel daquela Conferência não era o de discutir se a manufatura devia ou não ser limitada por regulamentações internacionais. Esse assunto já era passado. Ali, a tarefa seria a de delimitar os métodos que tornariam essa limitação efetiva. A Conferência e a futura Convenção ofereceriam os protocolos de ação para o Artigo 9 da Convenção de Haia de 1912 e os Artigos 4 e 5 da Convenção de Genebra de 1925. Os Artigos 9 e 5 contêm um texto muito semelhante, em que é explicitado que os países signatários deveriam efetivar leis e regulações que restrinjam a propósitos médico-científicos a manufatura, importação, venda, distribuição, exportação e uso das substâncias narcóticas, além de prever a cooperação entre os países para evitar o uso delas para outros propósitos. As “substâncias narcóticas” em questão haviam sido delimitadas pela Décima Assembléia da Liga das Nações, sendo elas aquelas descritas nos parágrafos (b), (c), e (g) do Artigo 4: cocaína crua e ecgonina, morfina, diacetilmorfina, cocaína e seus respectivos sais, e qualquer outra droga a que a Convenção (de 1925) pudesse ser aplicada, de acordo com o Artigo 10 da mesma - que previa a inclusão de novas drogas sob o controle da Convenção, sempre que o *Health Committee* julgasse procedente.¹²⁷

Nas primeiras reuniões da Conferência foi realizada uma discussão geral sobre a limitação da manufatura de drogas, em que o primeiro delegado de cada representação enunciava um pequeno - ou não - discurso, contento as expectativas de seus governos para a Conferência, sugestões sobre os temas que seriam abordados e propostas de resoluções e emendas. O primeiro a falar foi o delegado argentino, Fernando Perez, e em sua fala ele discordou do princípio básico proposto para aquela Conferência, a de que o aumento do consumo abusivo de drogas no mundo se dava pela não-limitação da produção industrial, que gerava drogas em excesso, e tal excedente invariavelmente era extraviado para o mercado ilícito. Perez acreditava que o consumo excessivo não era consequência da superprodução, e

¹²⁵ BURKMAN, Thomas W. *Japan and the League of Nations: AN ASIAN POWER ENCOUNTERS THE ‘EUROPEAN CLUB’*. World Affairs, Vol. 158, No. 1, Verão 1995, pp. 45-57, p. 49

¹²⁶ LIGA DAS NAÇÕES. *Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I*: Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 9-15

¹²⁷ LIGA DAS NAÇÕES. *League of Nations Treaty Series, Volume 8*, p. 197; LIGA DAS NAÇÕES. *League of Nations Treaty Series, Volume 81*, p. 329, 331, 333

que a existência de adictos não era resultado de se produzir um pouco mais ou muito mais cocaína ou morfina do que o necessário. Numa formulação que ele creditou à delegação argentina como um todo, Perez afirmou que o alastramento do vício não era resultado da superprodução, mas da perversão moral de viciados e de traficantes inescrupulosos; a superprodução não seria um problema se fosse gerenciada por homens de negócios honrados. O problema então era ético, e não posológico, e considerações posológicas deveriam servir apenas para suplementar os resultados obtidos pela ética. Uma opinião no mínimo polêmica, baseada em um princípio pesadamente moralista - e não ético, como o representante argentino diz. E como se ela não fosse bastante, ele propôs à Conferência uma Convenção inteira, baseada no Esboço traçado pelo Comitê do Ópio, mas com artigos inteiros reescritos. O Artigo 18 deste Esboço Argentino, por exemplo, em seus seis parágrafos, criminalizava o usuário de drogas, estipulando a internação compulsória e que, na eventualidade do usuário ser considerado incurável pela instituição de sua internação, poderia ser solto para viver em sociedade, conquanto perdesse seus direitos civis e políticos, além de ser posto sob vigilância policial e ser proibido de exercer profissões liberais, trabalhar com o ensino e a educação ou mesmo prostituir-se. O Artigo 16, por sua vez, previa que os países signatários estimulassem a criação de sociedades de apoio que prestassem assistência moral aos adictos.¹²⁸ Mais adiante, quando do discurso do representante venezuelano, Chacín-Itriago, que mencionou sentir muito que o esboço argentino fosse fundamentalmente contra o que se propunha discutir naquela Conferência, Perez, interrompendo a fala do colega, disse que na verdade ninguém, dentro ou fora da Conferência, era um apoiador maior da proposta de limitação do que ele.¹²⁹

4.1 O Esquema Crane

Porém, o representante argentino não foi o único a apresentar na Conferência uma proposta de esquema alternativa para a limitação da manufatura. Em 1928, os Estados Unidos, através da intermediação dos Países Baixos, pediram para que o Secretário Geral da Liga das Nações comunicasse aos países um plano alternativo de limitação intitulado “Plano para a Limitação da Produção de Entorpecentes Manufaturados”, submetido por M. C. K. Crane (na verdade, o projeto foi idealizado por A. E. Blanco, diretor do *Anti-Opium Information Bureau*, uma

¹²⁸ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 19-23

¹²⁹ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 35

associação privada que compunha parte do *lobby* anti-ópio em Genebra). O Esquema Crane (*Crane Scheme*), que era, de fato, mais um manifesto do que um esboço de convenção, não previa a divisão da produção global de narcóticos em cotas entre os países manufatureiros exportadores. Era o chamado “Esquema de Fornecimento Estipulado” (*Scheme of Stipulated Supply*). No sistema proposto, dois pontos são primários: os países deveriam notificar com antecedência suas necessidades para cada substância narcótica, sendo ela coberta pela Convenção de Genebra ou não, e indicar o país onde as compras seriam feitas - esse segundo constitui um ponto de diferença da Convenção de Genebra, que não exigia que os países indicassem com antecedência onde depositariam suas encomendas. Segundo o próprio projeto, sua vantagem residia em, através desse método, perceber quais eram os mercados legítimos dos países que manufaturam ou reexportam; oferecer uma limitação à manufatura, através das pré-disposições das encomendas, uma vez que nem a Convenção de Genebra nem a de Haia indicava as quantidades às quais as nações deveriam limitar sua manufatura - a Convenção de Genebra legou ao *Permanent Central Opium Board* a tarefa de vigiar a produção, a fabricação, a distribuição, o consumo e o contrabando do mundo, não apenas através de suas pesquisas particulares mas também através do recebimento de estatísticas dos diversos países¹³⁰ - e resolver de maneira eficaz o problema da repartição justa do comércio entre os fabricantes, ao ponto de “tornar inúteis quaisquer comentários”. Além disso, pelas duas Convenções, os países manufatureiros eram livres para competir pelas demandas de drogas dos países consumidores, o que os autores do Esquema consideravam uma falha.¹³¹

São doze os parágrafos que compõem o documento onde são enunciados os princípios que norteiam o Esquema. No terceiro parágrafo é dito que o Esquema pressupõe uma ação coletiva dos países fabricantes, enquanto as Convenções já citadas apenas pediam que os países se comprometessem com ações individuais de limitação da fabricação; o quinto parágrafo assegurava, no entanto, que o Esquema não prejudicava a soberania dos países, uma vez que estes ainda eram livres para determinar suas necessidades de consumo de narcóticos e onde depositariam suas encomendas. O sexto parágrafo parte de uma construção de argumento curiosa: ele entende que poderiam existir questionamentos quanto à capacidade do Esquema de impedir de maneira automática que os fabricantes de narcóticos produzissem mais que o necessário. Sua resposta é que os governos dos países com grande capacidade industrial não

¹³⁰ A regulamentação das estatísticas a serem enviadas ao *Permanent Central Opium Board* são delimitadas pelos Artigos 21, 22 e 23 da Convenção de Genebra. LIGA DAS NAÇÕES. **League of Nations Treaty Series, Volume 81**, p. 339-343

¹³¹ LIGA DAS NAÇÕES. **Conférence sur la Limitation de la Fabrication des Stupéfiants**: Plan en vue de la Limitation de la Production des Stupéfiants manufacturés, soumis par M. C. K. CRANE, p. 2-3

permitiriam que seus fabricantes produzissem em excesso, e que era provável que os Governos impedissem até mesmo a importação em excesso de matérias-primas, de forma a conter a produção industrial. De fato curioso, pois o Esquema não apenas não rebate de forma direta a possível crítica sobre a falta de formas de contenção da produção dentro dos Estados, como também não oferece uma possibilidade coletiva para tal, uma vez que essa foi a temática do terceiro parágrafo, e deixava que os países resolvessem por si como lidariam - se lidariam - com os fabricantes. O nono parágrafo previa a pressão econômica, ou mesmo o boicote a países que promovessem uma manufatura “irregular”, podendo *todas* as mercadorias importadas desse país serem retidas como suspeitas e inspecionadas, sob a justificativa que os produtores de mercadorias não-narcóticas, sendo “exportadores de boa-fé”, certamente não aceitariam isso, e exigiriam que “as massas não sofressem por culpa de uma pequena minoria”. No parágrafo décimo é dito que os países consumidores que não aderissem ao sistema teriam de depositar suas encomendas em países fabricantes também de fora do sistema, ou passar a fabricar seus próprios narcóticos, ficando evidente o estímulo ao contrabando e ao tráfico ilícito que ocorreria em países periféricos ao Esquema. O décimo segundo parágrafo afirmava que o Esquema não previa sanções diretas - apesar de apenas alguns parágrafos acima falar sobre boicotes econômicos gerais a não-signatários - porque acreditava que a publicidade - atenção da mídia e da opinião pública - conferida ao sistema coagiria possíveis desvios de produção para o mercado ilícito.¹³²

Não parece exagero dizer que o Esquema Crane era tão incorpóreo quanto o Esboço Argentino era cruel quando afirmou que viciados "incuráveis" seriam proibidos de possuir direitos civis e políticos ou exercer profissões liberais e até mesmo prostituir-se. O Esquema Crane não delimitava os processos através dos quais, por exemplo, as informações seriam recolhidas, qual seria o órgão responsável por verificações e averiguações sobre a veracidade das informações ou como seria feita a conferência sobre a efetividade das encomendas declaradas. Muito do que o Esquema apresenta como seu projeto, como suas ações básicas, na verdade partiria da boa-vontade dos países signatários - e não signatários - em acatar e realizar o que o Esquema etereamente previa. É verdade que a política internacional feita por meios não-belicosos necessita de uma boa dose de boa-vontade e cooperação, mas o Esquema Crane não apenas não oferecia nenhum “maquinário” - normas claras, criação de corpos, definição de funções - para o seu funcionamento efetivo como, diferente do que é dito em sua introdução, não oferece nada de palpavelmente inovador com relação às Convenções já efetivadas de Haia

¹³² LIGA DAS NAÇÕES. **Conférence sur la Limitation de la Fabrication des Stupéfiants:** Plan en vue de la Limitation de la Production des Stupéfiants manufacturés, soumis par M. C. K. CRANE, p. 3-4

e Genebra. Tinha alguns elementos novos, mas muito mais por serem impensáveis do que inovadores, como o boicote a toda a economia de países considerados “suspeitos” e a previsão de danos a civis, pessoas comuns, como consequência inevitável da luta contra o tráfico ilícito. Países como Bélgica, Costa Rica, Finlândia, Haiti, Itália, Panamá, Polônia, Uruguai e Iugoslávia enviaram, em cartas ao Secretário Geral, respostas positivas à aplicação do Esquema Crane.¹³³ Durante os discursos iniciais da Conferência da Limitação, os representantes chinês e mexicano acrescentaram seu apoio ao Esquema.¹³⁴ Não podemos afirmar com certeza qual a motivação que levou a países com realidades econômicas e experiências com narcóticos tão distintas a concordarem com o Esquema Crane. A anuênciam chinesa, no entanto, é uma que não traz surpresa, uma vez que, historicamente nas Conferências sobre o Ópio da Liga das Nações, o proibicionismo chinês e estadunidense foram afins.

A tentativa de firmar o Esquema Crane como uma alternativa ao Esboço do Comitê do Ópio - que em verdade, como já vimos, era o Esboço de Delevingne - ocorria desde 1928. Porém, na Décima Primeira Sessão do Comitê do Ópio ocorrida naquele ano foi decidido postergar a discussão sobre o Esquema Crane para a Sessão seguinte, em 1929. Esta começou já cercada em polêmica relacionada a autoria do esquema. Sato (o representante japonês na ocasião) e Vasconcellos (representante português) achavam temerário discutir uma proposta cuja autoria não era clara - Crane ou Blanco - até porque, sendo de fato o autor Blanco, eles questionavam se os Estados Unidos manteriam o pedido de análise do esquema pelos governos, uma vez que ele não era cidadão americano. Campbell (representante indiano) desconfiava da participação estadunidense - e na “pressão moral” exercida por seus representantes - no encaminhamento do Esquema até o Comitê, e do envolvimento do suposto verdadeiro autor, Blanco, que em 1928, quando o Esquema foi primeiro analisado, era integrante da Liga das Nações na Seção de Questões Sociais, implicando que ele contou com facilidades para chegar até o Comitê do Ópio. Por esse motivo, ele julgava que o documento deveria ser discutido, uma vez que sua rejeição sumária certamente seria interpretada erroneamente. Delevingne achava o mesmo, acrescentando que a opiniões favoráveis ao Esquema Crane já circulavam na imprensa, onde era apelidado de “Esquema Americano”, e Caldwell (representante americano) e

¹³³ LIGA DAS NAÇÕES. **Conférence sur la Limitation de la Fabrication des Stupéfiants:** Plan en vue de la Limitation de la Production des Stupéfiants manufacturés, soumis par M. C. K. CRANE, p. 5-10

¹³⁴ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 27, 39

Cavazzoni viam no esquema mérito o suficiente para ser analisado pelo Comitê a despeito de imbróglions de autoria.¹³⁵

Quando, enfim, a análise do documento foi mantida na agenda daquela sessão, novas divisões criaram-se entre os representantes nacionais. van Wettum, dos Países Baixos, considerava precipitado discutir novas medidas internacionais quando a Convenção de Genebra havia sido tão recentemente implementada, e tempo era necessário para que ela demonstrasse seu valor - a Convenção havia atingido seu total potencial apenas em 1929, quando *Permanent Central Opium Board* se reuniu pela primeira vez. Ele acrescentou que não poderia imaginar o que os autores queriam ao fazer um Esquema com novas medidas internacionais se a Convenção já fornecia tudo que alguém poderia desejar: um sistema de controle que ainda assim zelava por aspectos econômicos e humanitários através do trabalho de um corpo imparcial que vigiava o tráfico internacional. Além disso, o esquema preconizava a divisão em lugar do apoio mútuo: a estipulação que permitiria que países sofressem boicote econômico por não se unirem à Convenção ia contra o que o Comitê do Ópio se propunha, e esse tipo de ação geraria apenas estímulo ao tráfico e ao contrabando. van Wettum considerava o esquema impraticável.

O representante do Japão, Sato, fez coro às críticas de van Wettum, e acrescentou suas próprias objeções ao Esquema Crane. Por exemplo, o Esquema previa o envio de estimativas de consumo de narcóticos para um determinado período pelos países. Enviar para quem, para que órgão? Isso não era especificado no texto. A Convenção de Genebra já previa o envio de estimativas de compra para o ano seguinte para o *Permanent Central Opium Board*, e ao contrário do Esquema, não pedia pela designação dos países onde as encomendas seriam depositadas, por acreditar que isso prejudicaria o livre movimento do mercado. Segundo Sato, o Esquema também impedia a formação de estoques de material cru para emergências nos países, algo que era permitido pelo Artigo 22 da Convenção de Genebra.¹³⁶ Isso, no entanto, parece ser uma inverdade, pois o Esquema de fato permitia algum estoque de matéria-prima. Em seu décimo primeiro parágrafo é dito que os fabricantes que desejassem aproveitar de condições favoráveis de mercado para adquirir matéria-prima por um menor preço, e comprá-las em excesso para estoque poderiam fazê-lo, desde que concordassem em submeter o excesso a uma custódia especial de seu governo. Em tese, isso impediria que a matéria prima fosse

¹³⁵ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Twelfth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 63-65

¹³⁶ LIGA DAS NAÇÕES. *League of Nations Treaty Series, Volume 81*, p. 341. O parágrafo (c) do Artigo 22 pedia que os países enviassem estatísticas de estoques ao *Central Board*, por consequência reconhecendo e legitimando indiretamente a existência dos estoques; LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Twelfth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 149-151

consumida rapidamente, gerando narcóticos para o mercado ilícito. De fato, a palavra “estoque” não aparece neste parágrafo do Esquema Crane, mas determinada quantidade de produto armazenada para uso futuro é, por definição, um estoque.¹³⁷

Sato disse também que a liberdade de mercado preconizada pelo Esquema também não era tão verdadeira quanto aparentava já que, uma vez declaradas as intenções de compras um país seria obrigado a seguir com elas por um determinado período, a despeito de mudanças de mercado, valores, colheitas ou produção. Ele pensava ser preferível, então, adotar o esquema de Otto Anselmino, membro do *Permanent Central Board*, que previa a formação de um cartel dos fabricantes de narcóticos privados, que fixariam um preço universal para as substâncias e acordariam a divisão dos mercados sem qualquer intervenção dos Governos dos países, o que diminuiria a belicosidade da competição e permitiria que os países consumidores escolherem de espontânea vontade onde comprar, dentro daquele grupo de países, sabendo que havia equidade de preços. Sato também desgostou da proposta do Esquema de incentivar o boicote econômico a países que não aderissem a ele, uma ideia rechaçada pela Conferência de 1925. Para Sato, adotar o Esquema Crane “não faria o trabalho mais fácil, mas o tornaria muito mais difícil”, na medida em que o Esquema rejeitava alguns princípios da Convenção de 1925, como a disposição prévia da origem das encomendas, e tornava inútil o *Permanent Central Opium Board* neste novo sistema.¹³⁸ No entanto, como veremos mais adiante, durante a Conferência para Limitação da Manufatura, a delegação japonesa viria a apresentar sua própria proposta de limitação, por considerar também o método de cotas proposto pelo Esboço do Comitê do Ópio inaceitável.

O representante italiano, Cavazzoni, se manteve firme em seu apoio ao Esquema, mas fez algumas pontuações relevantes. Segundo ele, todos os delegados ali presentes - com sua própria exceção - representavam países manufatureiros, e portanto outros países com diferentes interesses na questão deviam ter o direito de analisar o documento, e afirmou que o problema diante do Comitê do Ópio era um de método: a crença de que todos os países deveriam se conformar a apenas um modelo de limitação. Para ele, os países em situação semelhante poderiam se juntar em grupos de comum acordo, e à medida que número de acordos e grupos fosse aumentando, a quantidade de países reticentes a qualquer tipo de limitação diminuiria. Campbell, representante indiano, foi enfaticamente contra o Esquema, afirmando que uma

¹³⁷ LIGA DAS NAÇÕES. **Conférence sur la Limitation de la Fabrication des Stupéfiants:** Plan en vue de la Limitation de la Production des Stupéfiants manufacturés, soumis par M. C. K. CRANE, p. 3

¹³⁸ LIGA DAS NAÇÕES. **Minutes of the Twelfth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs,** p. 151

propaganda organizada havia sido feita para dar a entender que o Esquema gozava de apoio moral dos Estados Unidos, pressionando o Comitê a realizar o seu debate, e afirmou que mesmo um defensor muito entusiasmado com o Esquema não foi capaz de discuti-lo em detalhes - o deboche com Cavazzoni é evidente.¹³⁹ Delevigne fez coro às críticas de Campbell, salientando sua surpresa com o fato de que os apoiadores do Esquema não pareciam dispostos a discuti-lo minuciosamente, e apenas se referindo a seu mérito e engenhosidade. Isso não é uma inverdade: além de Cavazzoni, os representantes Bourgois (França), Carrière (Suíça) e Kahler (Alemanha) se resumiram a dizer que o projeto possuía falhas, mas merecia atenção e estudo, e Lyall (presidente do *Permanent Central Board*) disse que a “principal recomendação do Esquema estava em sua simplicidade”, mas que o efetivo funcionamento de tal esquema só poderia ocorrer após a convocação de outra Conferência, e que cancelar a Convenção de Genebra sem que fosse dado a ela tempo para mostrar seu valor era impossível.¹⁴⁰ No entanto, após alguma discussão entre Cavazzoni e Delevigne e Campbell, foi decidido por votação geral no Comitê do Ópio que o Esquema Crane seria desconsiderado enquanto alternativa para um sistema de limitação da manufatura.¹⁴¹

4.2 Os Representantes Nacionais se Expressam

Retornando à Conferência para a Limitação da Manufatura em maio de 1931, o representante chinês Wu Lien-Teh iniciou seu discurso apresentando uma retrospectiva dos sentimentos dos diplomatas que desde 1912 discutiam internacionalmente sobre o tráfico de drogas. Segundo ele, a Conferência de Haia havia ocorrido em meio ao entusiasmo dos presentes, que pensavam que ali, com suas assinaturas, se daria fim a questão global da adição em narcóticos. Esse não foi o caso, e Lien-Teh afirmou que eles - os diplomatas - entusiasmaram-se demasia. Algum benefício, no entanto, passou a ocorrer quando a Liga das Nações começou a coordenar a pesquisa e a publicação de informações a respeito da manufatura de narcóticos. Agora, sabia-se que a produção mundial de narcóticos em apenas um ano era equivalente a 70 toneladas. Ele acreditava que a produção global de narcóticos havia aumentado de oito a dez vezes desde a Convenção de Haia, e questionou: o que os países que haviam expressado aquele idealismo de

¹³⁹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Twelfth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 152-154

¹⁴⁰ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Twelfth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 155-157

¹⁴¹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Twelfth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 160

mais cedo estavam fazendo para ajudar a humanidade desde 1912?¹⁴² Igualmente provocativo foi o discurso de Cavazzoni, afirmando que os membros ali presentes não eram responsáveis apenas perante os Estados que representavam, mas também perante a opinião do público e ao julgamento da história. Ele prosseguiu assertando, em diversos momentos, a posição moral de seu país e de sua pessoa, chegando a comparar-se a um pregador místico no deserto, e relembrou a Conferência de Genebra de 1925 que, segundo ele, foi reunida sob um ideal de limitação, mas que mesmo os Estados mais adeptos de uma limitação severa, por fim, “sufocaram suas consciências” e acabaram por adotar o caminho do controle, e após a retirada dos Estados Unidos da Conferência, apenas a Itália “manteve acesa a única chama que poderia jogar luz sobre a estrada que leva ao objetivo”. Ele de fato tinha opiniões que contrastavam com as de seus colegas do Comitê do Ópio, algumas até mesmo sendo diretamente opostas ao Esboço do Comitê, como por exemplo seu apoio enfático aos princípios do Esquema Crane, sua oposição à formação de monopólios ou cartéis de manufatureiros privados - Cavazzoni era favorável aos monopólios estatais de distribuição e até mesmo produção das substâncias, e chegou a dizer, durante as discussões sobre o Esquema Crane, que este não era perfeito apenas porque não trazia provisões acerca de monopólios estatais¹⁴³ - ou ser contra o tipo de avaliação que escolheria as substâncias a serem limitadas.¹⁴⁴

Sobre esse último tópico, ambos os representantes, italiano e chinês, para além dos representantes venezuelano, austriaco, espanhol, hungaro, panamenho e soviético declararam seu apoio a proposta de um membro do *Permanent Central Opium Board* chamado Herbert L. May. O que May propunha, basicamente, era a adoção de um sistema de identificação das substâncias a serem limitadas em Convenção oposto ao que tinha sido feito até o momento. O Artigo 4 da Convenção de Genebra elencou as substâncias às quais a Convenção se aplicaria imediatamente - ópio medicinal, cocaína crua, ecgonina, morfina, heroína, cocaína (e os sais destas últimas três), preparações com mais de 0.2% de morfina ou mais de 0.1% de cocaína, quaisquer preparações contendo heroína - e o Artigo 10 permitia a inclusão futuras de outras substâncias que porventura tivessem seu potencial adictivo reconhecido, se o *Health Committee* assim julgasse necessário. A proposta de May, encaminhada ao Secretário Geral da Liga das Nações por Lyall (a lembrar, presidente do *Permanent Central Opium Board*), era justamente

¹⁴² LIGA DAS NAÇÕES. *Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I*: Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 26

¹⁴³ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Twelfth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 157

¹⁴⁴ LIGA DAS NAÇÕES. *Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I*: Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 28-31

o oposto da atuação atual: em lugar de uma grande lista, cada vez maior, de drogas controladas pela Convenção, partiriam do princípio que *todas* as substâncias narcóticas, as citadas na Convenção de 1925 e as não citadas, todos os derivados de ópio e coca, e todos os preparos em que eles se encontrem em qualquer proporção são limitados, a não ser que o *Health Committee* julgue prudente sua liberação, por não oferecer risco de formação de vício. A carta onde a proposta foi declarada evidencia que o objetivo da criação do *Permanent Central Opium Board* - buscar a redução do uso de derivados de coca, ópio e cânhamo (uma das plantas da família da *Cannabis*) através da análise das estatísticas do tráfico internacional - estava sendo minado pela inadequação da disposição do Artigo 10 da Convenção de Genebra em “prover maquinário imediato para a limitação de produtos de papoula e folha de coca a à propósitos médico-científicos.”¹⁴⁵ A substância mais problemática para a Conferência, em termos de controle e limitação, era a codeína, e sua proibição estava diretamente ligada à aceitação da proposta de May - vimos essa problemática acontecer desde o Encontro dos Representantes dos Países Manufatureiros. A codeína é um opióide de amplo uso medicinal, por ser um analgésico leve e antitussígeno, sendo, portanto, usado em xaropes para tosse persistente, como gripes e até mesmo câncer de pulmão e tuberculose. Como derivado da morfina, a codeína apresentava dificuldades justamente em situações em que um país importa morfina sob justificativa de produzir codeína, mas não sendo a codeína controlada por convenção, não há a obrigatoriedade de comprovar a destinação dessa morfina (ou seja, sua conversão em codeína) após a importação.¹⁴⁶ Delevingne se posicionou indiretamente contra a proposta May ao dizer que que a classe médica da Grã-Bretanha não aceitaria qualquer proposta que afetasse seu direito de obter as drogas necessárias em qualquer momento necessário para o exercício da profissão; o representante suíço Carrière considerava que um certo nível de controle deveria ser exercido sob a substância, mas que a limitação de sua manufatura não era possível, reforçando o argumento que a classe médica do mundo inteiro não aceitaria tal situação; o representante alemão Kahler considerava a codeína, por si, inofensiva, e o representante turco Hassan Bey considerava o argumento da falta de controle da morfina convertida em codeína insuficiente para provocar a limitação da manufatura de um fármaco amplamente usado.¹⁴⁷ Não

¹⁴⁵ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 301. O Artigo 10 da Convenção de Genebra era o que previa que o *Health Committee* poderia sugerir a inclusão de novas substâncias narcóticas ao controle estipulado pela Convenção. LIGA DAS NAÇÕES. **League of Nations Treaty Series, Volume 81**, p. 331-333

¹⁴⁶ LIGA DAS NAÇÕES. **Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries**, p.3

¹⁴⁷ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 44, 73, 81

coincidentemente, os três países europeus eram grandes produtores da indústria farmacêutica, e o último era um grande produtor de ópio como matéria-prima, e o principal exportador de ópio para a Europa.¹⁴⁸ Na Décima Quarta Sessão, Lyall, já havia se mostrado pesaroso que um mecanismo que considerasse todas as drogas limitadas com algumas exceções não tivesse contado com apoio expressivo dentro do Comitê do Ópio.¹⁴⁹

O início do discurso do representante japonês Sawada foi semelhante ao dos outros representantes nacionais, afirmando que sua delegação, vestida de boa-vontade, faria o possível para chegar a um acordo sobre a limitação da manufatura. Para ele, a limitação severa da manufatura global de drogas, para que atendesse apenas às necessidades médico científicas, e assim suplantar o tráfico ilícito e o uso abusivo de drogas, era o meio mais efetivo de se atender às propostas das Convenções de Haia e Genebra. Certamente, isso deveria vir acompanhado por medidas legislativas que assegurassem o controle da distribuição dos narcóticos e a educação da população dos países, como meio de evitar a atração do vício. O governo japonês havia estudado a fundo o esboço de Convenção submetido à Conferência e a todos os debates ocorridos desde o Encontro dos Países Manufatureiros, em Londres. A finalidade da futura Convenção e de todas as discussões ocorridas até então era humanitária, e ainda assim o princípio da liberdade de comércio e da equidade de oportunidades de desenvolvimento industrial deviam ser levados em consideração, assim como também deveria ser levado em consideração que, se a Convenção não contasse com aprovação universal, ela seria condenada ao fracasso.¹⁵⁰

Na opinião do governo japonês, um esquema de limitação baseado em um sistema de cotas apresentava dificuldades inerentes, e alguns pontos de vista irreconciliáveis haviam se apresentado no Comitê do Ópio. Se o sistema de cotas fosse enfim aprovado, seria apenas justo que a quantidade de drogas a serem produzidas para exportação deveria ser distribuída igualmente entre todos os países que as desejam exportar. Sawada se disse convencido que esse sistema se veria envolvido em dificuldades e objeções que acabariam por minar o propósito da convenção. O tom ominoso do representante japonês Sawada deixa transparecer que talvez a delegação japonesa não estivesse tão instruída a trabalhar naquela Conferência com espírito de

¹⁴⁸ Rimner fala da preferência da indústria farmacêutica europeia, em particular a alemã, pelo ópio turco. RIMNER, Steffen. **Opium's Long Shadow: From Asian Revolt to Global Drug Control.** Massachusetts: Harvard University Press, 2018, p. 226-229.

¹⁴⁹ Liga das Nações. **Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I**, p. 76

¹⁵⁰ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I: Plenary Meetings, Text of the Debates**, p. 41-42. A necessidade de universalidade da aplicação da Convenção já havia sido citada na Décima Quarta Sessão pelos representantes da França, Países Baixos e Jugoslávia.

boa-vontade quanto estava determinada a continuar a discussão sobre a alocação das cotas entre os países processadores. A finalização da Décima Quarta Sessão, em que Ito reconheceu a intenção japonesa de requerer cotas e iniciar negociações para defini-las parece não ter significado o fim da oposição japonesa a um sistema de cotas que privilegiava os grandes países farmacêuticos europeus. Sawada continuou afirmando que se, no entanto, a Conferência não reconhecesse sua sugestão de distribuição igualitária de cotas, ele poderia fazer uma outra proposta que permitiria que os países que processam drogas para exportação produzissem até o limite das encomendas legítimas que porventura receberem. A esses países seria dada a liberdade de produzir também o necessário para ajustar a falta de estoques domésticos que poderiam advir de responder às ordens de exportação. Qualquer país que houvesse exportado num determinado ano - lembrando do sistema de aferimento de um ano como base para as estimativas do ano seguinte - poderia continuar a produzir até uma certa porcentagem das quantidades exportadas naquele ano, mesmo sem ainda ter recebido as encomendas, e os excedentes dessa produção seriam deduzidos da quantidade máxima de narcóticos a serem produzidos no ano seguinte. Antecipando-se às críticas, Sawada disse que alguns delegados poderiam achar que sua sugestão contrariava o propósito da limitação, uma vez que o objetivo da Conferência era permitir a produção de drogas apenas dentro do limite de um total global estabelecido por acordo internacional. No entanto, ele acreditava que esse ainda era um método efetivo de limitação direta. E reiterou sua opinião do início do discurso: qualquer que fosse o método alcançado pela Conferência, ele só seria plenamente alcançado se cada país se comprometesse com o controle interno. Para tal, o governo japonês acreditava que o estabelecimento de um monopólio estatal que controlasse com exclusividade a manufatura de venda de narcóticos facilitaria o alcance dos propósitos.¹⁵¹

O próximo a discursar foi Malcolm Delevingne e, portanto, poderíamos esperar por uma resposta à fala do representante japonês. Ele começou por se dizer surpreso com os discursos dos colegas, uma vez que poucos haviam mencionado quaisquer considerações ao esquema presente no esboço da Convenção. Uma vez que ele era a base para o trabalho, não haveria progresso no trabalho da Conferência se não houvesse a análise das propostas básicas do esboço. Seguindo o estilo do representante italiano, Delevingne afirmou que muitas críticas, beirando o abuso, haviam sido colocadas sobre o Comitê do Ópio, sobre o Secretariado da Liga das Nações e sobre a própria Liga. Mas havia sido graças ao trabalho de anos do Comitê em revelar os métodos, fontes, agentes e extensão do tráfico ilícito; em insistir para que os

¹⁵¹ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 42.

Governos ratificassem e efetivassem em seus países a Convenção de Genebra, e em aprimorar seus métodos de gerenciamento, que aquela Conferência havia se reunido. Ela tinha a tarefa de lidar com a questão dos países manufatureiros, que não poderiam produzir mais narcóticos do que as necessidades legítimas, e com a questão dos países consumidores, que deveriam ter assegurado seu direito de ter acesso, e sem atrasos, ao montante de narcóticos suficientes para seu consumo legítimo. Para isso, era necessária a cooperação dos países manufatureiros entre si, e destes para com os países consumidores.¹⁵²

Os objetivos fixados para lidar com esta situação envolviam: a limitação da produção global de narcóticos a um limite anual; a repartição desse limite entre os países manufatureiros, para que fosse assegurado que o limite não era ultrapassado; a distribuição dessa quantia entre os países do mundo. Os países definiriam suas próprias necessidades, e essas seriam avaliadas pelo órgão competente da Liga das Nações para excluir possíveis excessos, e então os países manufatureiros acordariam sobre a divisão da produção desses narcóticos. Críticas haviam sido feitas com relação a essa parte do esquema, afirmando que um monopólio protegido pela convenção seria formado entre os grandes países manufatureiros. Delevingne afirmou que não se tratava disso, e que os países tinham plena liberdade para começar a manufaturar drogas. A crítica então passou a ser sobre essa liberdade, afirmando que isso imporia dificuldades quanto à manutenção das cotas. Ele não execrava essa crítica, e reconhecia que era desejável encontrar uma base mais definitiva para a alocação das cotas. A distribuição, terceira parte da tríade de responsabilidades da Conferência, foi tratada nas últimas linhas do parágrafo anterior: seguridade de receber a quantidade correta, no tempo correto, e de resguardar o consumidor contra aumentos excessivos de preço.

Delevingne então virou seus olhos para o Japão, trazendo a atenção da Conferência para o fato que o país havia sido um dos que mais impôs resistência ao esquema de limitação da manufatura. Segundo ele, o Japão era um país manufatureiro, mas exportava em uma escala muito pequena, e desejava ter a liberdade para exportar se quisesse, e o quanto quisesse. Apesar das discussões *amigáveis* entre os delegados japoneses e aqueles de outros países, um acordo ainda não tinha sido alcançado. Delevingne disse se sentir confuso com relação à proposta feita por Sawada, mas que estava disposto a considerar qualquer sugestão ofertada à Conferência que pudesse levar a uma solução. O representante japonês havia mencionado a necessidade de formação de monopólios para se atingir os objetivos da Convenção, e alguns outros

¹⁵² LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p.42-43

representantes haviam se referido ao esquema Crane; o primeiro certamente não seria encorpado ao texto da Convenção, e o segundo era inaceitável para o Governo britânico.¹⁵³

O representante estadunidense Caldwell, por sua vez, disse que nenhum dos planos para limitação da Manufatura apresentados até então era satisfatório, e apresentou o que considerava serem falhas no Esboço do Comitê do Ópio: que apenas algumas drogas consideradas mais perigosas e formadoras de vício fossem cobertas pela convenção, por exemplo, em oposição a limitação de todos os derivados narcóticos de ópio e coca existentes até que se provem inofensivas, foi o primeiro ponto apresentado. Essa era uma opinião que já havia sido exposta por alguns outros representantes nacionais, como Wu Lien-teh, Chacin-Itriago, Cavazzoni e o austríaco Schultz. Ele também se disse a favor de um esquema que buscasse a limitação da produção da matéria-prima, uma vez que o controle da importação desta invariavelmente traria repercussões para a produção fabril.¹⁵⁴ O representante soviético Bogomoloff, por sua vez, fazendo coro a vários outros representantes (como Itália e China), creditou à Convenção de 1925 insuficiência para lidar com a situação do tráfico global, especialmente com relação a temática que a presente Conferência buscava lidar, a limitação da manufatura, e argumentou que a noção de que a Convenção de Genebra havia promovido progresso com relação a diminuição do tráfico ilícito era uma ilusão. A delegação soviética havia sido enviada para o Encontro dos Representantes dos Países Manufatureiros em Londres na esperança de notar que a opinião geral sobre a necessidade de limitar a manufatura de narcóticos era favorável. No entanto, se viu decepcionada ao perceber que noventa por cento da reunião havia sido tomada por discussões não sobre a limitação, mas sobre a divisão de mercado entre os países manufatureiros, deixando o controle do comércio de narcóticos na mão dos industriais, cuja meta era sempre o lucro. Se a Convenção de Haia lidava com o ópio em suas formas crua, preparada e medicinal, e a Convenção de Genebra apenas com essas duas últimas, o Esboço do Comitê do Ópio falava apenas do ópio medicinal, e esse desenvolvimento das ações de combate ao uso ilícito de narcóticos era desapontador. A delegação soviética também acreditava que para haver uma efetiva limitação da manufatura deveria também haver uma limitação da produção de matéria prima. Caso contrário, a limitação daria conta apenas da indústria legal, e em contrapartida estimularia o surgimento de fábricas ilegais. Bogomoloff também se disse a favor da instituição de monopólios estatais para a produção e distribuição dos narcóticos. A

¹⁵³ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p.44-45

¹⁵⁴ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 48-49

produção de ópio *in natura* na União Soviética era completamente estatal desde 1926, e desde 1930 a produção de substâncias medicinais e sua distribuição era feita por uma única empresa, em parceria com o Estado Soviético. Por último, o terceiro princípio que os soviéticos julgavam essenciais para o sucesso do plano de limitação, era que ele fosse aplicado a todos os tipos de narcóticos derivados de ópio e coca, e não em alguns poucos à medida que se provassem formadores de hábito.¹⁵⁵

O representante indiano enviado à Conferência, Paranjpye, falou em seu discurso sobre a grande quantidade de cocaína que entrava em seu país, afirmando que por esse motivo a Índia estava muito interessada na conclusão de uma Convenção que limitasse a manufatura de drogas a níveis legítimos médico-científicos, mediante o respeito a sua pequena manufatura para o mercado interno e ao direito de exportar pequenas quantidades para territórios vizinhos, como o Sri Lanka (então Ceilão).¹⁵⁶ Apesar de em nenhum momento fazer referência ao Japão, a relação indiana com o arquipélago não era calma quando se tratava do tráfico de cocaína vindas de portos japoneses para a Índia. Como já vimos na análise da Décima Quarta Sessão, o Governo indiano acusava diretamente o Japão de ser permissivo para com o tráfico de cocaína através da leveza de suas penalidades e da falta de informações resultante das investigações conduzidas por autoridades japonesas.

Isso já tinha acontecido também na Décima Terceira Sessão e na Décima Segunda. Nesta última, durante a discussão de um caso de apreensão de cocaína em Cingapura, em 1927, Sato, que então representou o Japão, afirmou que os navios japoneses raramente eram conectados a apreensões de drogas, com a exceção de “um ou dois casos atípicos” e que, de fato, comandantes de embarcações japonesas inspecionavam seus navios antes da atracagem em portos estrangeiros, para descobrir drogas escondidas e evitar problemas com autoridades locais. Na Índia, essa vistoria tinha por estímulo evitar as regulamentações locais severas, que impunham penas aos comandantes de navios com drogas, ainda que não soubessem da existência destas. Segundo Sato, a multa aplicada a comandantes de navios japoneses nesses casos não era aplicada a comandantes de outras nacionalidades. Campbell, naquela altura, respondeu que essa impressão era uma confusão do representante japonês entre as leis indianas e as leis estadunidenses, onde de fato havia discrepância na aplicação de penalidades em casos similares. Na Índia, na verdade, há alguns anos uma multa não era aplicada a um capitão de um

¹⁵⁵ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 50-52

¹⁵⁶ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 53-54

navio japonês. Sato respondeu com um agradecimento, e disse que, de fato, um dos conselheiros de sua delegação o havia informado que sua declaração a respeito das penalidades indianas era incorreta.¹⁵⁷

Augusto de Vasconcellos, falou na capacidade de representante de Portugal (a lembrar que ele havia sido eleito Presidente do Comitê do Ópio no início da Décima Quarta Sessão, com mandato válido para todo o ano de 1931; não era com esse cargo, no entanto, que ele se apresentava à Conferência). Em seu discurso, Vasconcellos se colocou como o “padrinho da Convenção” ao lado de Delevingne, o “pai da Convenção”, e afirmou que a Convenção formulada pelo Comitê do Ópio compunha o único tipo efetivo de limitação: criminalizar industriais que produzissem mais do que lhes era permitido. Todos os outros sistemas apresentados apenas se aproximavam da limitação, promoviam uma limitação indireta, e poderiam levar a fraude. O esquema do Comitê não era perfeito, e se referiu à preocupação japonesa em não ter sua liberdade de comércio respeitada, e ao receio geral que o esquema favorecesse monopólios a nível internacional. Por fim, Vasconcellos relembrhou, as emendas feitas aos Artigos 8 e 9 do Esboço do Comitê apaziguaram os japoneses. Quanto aos monopólios, o representante português ofereceu palavras duras, afirmando que o uso da palavra - monopólio - era usado deliberadamente como propaganda pelos opositores da Convenção do Comitê, e que o “monopólio” criado por ela seria, na verdade, o mais estranho, um em que todos tomam parte - se a divisão das cotas se mantivesse como descrita no Relatório do Encontro de Londres, certamente este não seria um “monopólio de ampla participação”. Para Vasconcellos a palavra mais apropriada seria “cartel”, um cartel limitado na produção e controlado na distribuição, e os consumidores, de maneira geral, adaptam-se bem a cartéis, como o do aço. Muito se falava sobre o aumento de preço que pode ser sujeitado aos consumidores graças à formação dos cartéis, mas Vasconcellos minimizou aquela crítica. Ele lembrou que o uso de morfina, heroína e cocaína medicinais se dava aos miligramas, e que em quantidade tão pequena, ainda que houvesse de fato repasse de valor ao consumidor final, ele seria ínfimo. Ele afirmou que a produção global de drogas já era, na prática, feita por um cartel: cinco fábricas alemãs, duas suíças, uma inglesa, uma francesa, uma holandesa; fábricas estadunidenses supriam apenas o mercado estadunidense, e havia também algumas fábricas no Japão. Isso não tinha levado ao aumento de preços.¹⁵⁸

¹⁵⁷ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Twelfth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 84-85

¹⁵⁸ LIGA DAS NAÇÕES. *Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I: Plenary Meetings, Text of the Debates*, p. 57-58

Vasconcellos continuou por rebater as acusações de que o Comitê do Ópio havia se recusado a discutir o Esquema Crane, o que segundo ele era refutável através da leitura das Minutas da Décima Segunda Sessão, mas o Esquema havia sido deixado de lado por ser ruim e impraticável. O representante português também acusou o Esquema de propor um sistema de encomendas imprevisíveis, que poderiam levar os industriais a prepararem suas fábricas para pedidos que nunca chegariam.¹⁵⁹ A crítica de Vasconcellos aparece como complementar à que Sato havia feito anos antes, na Décima Segunda Sessão, de que a premissa contida no Esquema Crane, em que os países, uma vez depositadas suas encomendas, não gozariam de nenhuma liberdade de ação - não poderiam, por exemplo, preferir outros produtores, tendo em vista preço ou qualidade dos narcóticos, e pedir, neste caso, pelo cancelamento da encomenda já feita. O que Vasconcellos criticava era o momento pré-encomenda, em que os industriais preparam suas fábricas para possíveis ordens, realizam contratos, organizam sua mão de obra, endividam-se, correndo o risco de não conseguirem as encomendas necessárias para haver o retorno do investimento. As críticas, portanto, são complementares: Vasconcellos sob a perspectiva do fabricante, Sato sob a do consumidor. De fato, logo em seguida em sua fala, Vasconcellos retoma o argumento de Sato, ainda que por suas próprias palavras.

Uma cobrança feita por Casares, o delegado espanhol, em seu discurso levou a um desentendimento generalizado mais adiante, após o encerramento das falas dos representantes nacionais. Casares pediu para que a Conferência questionasse se o Comitê do Ópio havia chegado a uma decisão em relação ao acordo entre os países manufatureiros, tanto quanto aos países que fariam parte da divisão, quanto às porções destinadas a cada um, atentando para o fato que desde o Encontro de Londres uma resposta era esperada, e que o Comitê, em sua última Sessão antes da Conferência, não havia sido capaz de chegar a um consenso. Cavazzoni foi o responsável por cobrar do Presidente da Conferência a devida atenção ao pedido do representante espanhol, afirmado que o preenchimento das lacunas com os nomes dos países com cotas e as devidas cotas que haviam no Esboço de Convenção do Comitê eram essenciais para o andamento da discussão - Casares havia dito que, sendo impossível chegar a um acordo sobre a questão, seria necessário discutir outro esquema de limitação. Isso provocou indignação em Vasconcellos e Delevingne, os maiores defensores do Esquema do Comitê, que responderam que a questão estava muito bem acertada, que não havia impasse a ser resolvido, e que apenas os posicionamentos da Turquia e do Japão permaneciam em aberto. Cavazzoni não aceitou esse posicionamento, afirmando que ele também havia participado de todas as

¹⁵⁹ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 59

reuniões, e sabia que apenas o caso japonês havia chegado a uma resolução. As lacunas no Esboço continuavam em aberto, e o apelo de vários países para que todos aqueles que o desejassesem possuíssem uma cota na produção global de narcóticos continuava por ser respondido (como a Iugoslávia e a própria Itália).¹⁶⁰

Casares retomou a palavra, afirmando que de fato a situação japonesa estava prestes a ser resolvida, uma vez muito havia se discutido sobre o assunto na última Sessão do Comitê. No entanto, a questão turca ainda se impunha, e representava dificuldades. A questão mencionada é a citada no início do capítulo anterior, da posição turca como maior exportadora de ópio para a Europa, ópio que alimentava quase exclusivamente a indústria de narcóticos européia, e o interesse turco em pleitear para si também uma fatia da produção global de narcóticos - sendo ela uma grande produtora de matéria-prima, julgava ser um caminho natural do desenvolvimento de sua indústria de narcóticos nacional. O representante turco na Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio havia afirmado ser arbitrária e exclusivista qualquer medida que busque retirar a Turquia desta divisão, uma vez que a justificativa que as fábricas do país enviavam narcóticos para o mercado ilegal era descabida. As três fábricas que operavam em Istambul o faziam com conhecimento do Governo turco, e ele não forneceria licenças de funcionamento para nenhuma outra.¹⁶¹ Para Casares, sendo as fábricas turcas de grande capacidade de produção, e sendo a Turquia o maior exportador de ópio cru para a Europa, não era possível seguir adiante nas discussões sobre o Esboço do Comitê sem que um acordo fosse firmado. A discussão teria se prolongado, mas o Presidente da Conferência interveio, afirmando que aquela era uma questão de procedimento e não particular. A Conferência devia decidir se escolheria por considerar o Esboço do Comitê incompleto ou utilizar outro esquema como base de discussão; preencher as lacunas existentes naquele esboço; considerar tais lacunas como inexistentes e continuar a discussão a despeito delas. As questões seriam endereçadas ao *Business Committee*. Esse Comitê era formado no início das Conferências sobre o ópio e era responsável por fazer propostas para a Conferência relacionadas ao arranjo dos procedimentos, apontar membros para outros comitês e subcomitês que possam vir a ser criados durante a Conferência, analisar comunicações feitas à Conferência por organizações ou indivíduos privados, ou considerar qualquer outro assunto que a Conferência julgue necessário.¹⁶² Sawada

¹⁶⁰ LIGA DAS NAÇÕES. *Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I*: Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 50, 62

¹⁶¹ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 13

¹⁶² LIGA DAS NAÇÕES. *Records of the Second Opium Conference, Volume I: Plenary Meetings, Text of the Debates*, p. 23

encerrou a discussão daquele dia, afirmando que em seu discurso procurou deixar claro que o Governo japonês havia estudado o Esboço do Comitê, mas que não seria signatário de uma Convenção que incorporava o sistema de cotas. O representante japonês afirmou ainda que, nesse sentido, “proporia uma alternativa” que seria enviada por escrito ao *Business Committee*.¹⁶³ Na Conferência para Limitação da Manufatura, o *Business Committee* foi formado pelo Presidente da Conferência, Brouckère, os dois Vice-Presidentes da Conferência, o representante estadunidense Caldwell e o representante português Vasconcellos, e representantes dos seguintes países: Argentina, Canadá, China, França, Alemanha, Reino Unido, Índia, Itália, Japão, Países Baixos, Pérsia, Espanha, Suíça, Turquia, União Soviética, Uruguai e Iugoslávia.¹⁶⁴

4.3 O Esboço Japonês

Nos anexos dos Registros da Conferência para Limitação consta um Esquema do Esboço de Convenção para Limitar e Regular a Distribuição de Drogas Narcóticas, apresentado pela delegação japonesa à Conferência. Na Nota Explanatória que antecede este que, visando a diferenciação dos esboços apresentados até aqui, chamaremos de Esboço Japonês, é dito que o objetivo principal daquele documento era propor uma alternativa ao sistema de cotas, um outro método que alcançaria melhor o propósito da limitação da manufatura global de narcóticos. No plano delimitado pela delegação japonesa, os países enviariam suas estimativas de necessidade ao *Permanent Central Opium Board*, e uma vez agregadas as diversas estimativas, chegar-se-ia ao valor da necessidade global. A limitação da importação para consumo doméstico seria feita excluindo-se do total da necessidade doméstica de um país a quantidade de drogas manufaturadas internamente para seu próprio consumo. O resultado indicaria o limite até o qual um país poderia importar, e seria do interesse, além de obrigação contratual (a assinatura da Convenção) das autoridades dos países não permitir importações que excedessem tal limite. Nesse Esboço, os documentos de importação e exportação junto das encomendas de drogas conteriam dados sobre a quantidade de drogas que já tinham sido importadas ou exportadas

¹⁶³ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 63

¹⁶⁴ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 17

pelo país e o valor da necessidade doméstica, tornando fácil a identificação de se aquela encomenda ultrapassava os limites pré-definidos ou não.¹⁶⁵

A principal diferença deste Esboço para o apresentado pelo Comitê do Ópio é a exclusão do sistema de cotas entre países manufatureiros. No Esboço Japonês os países são permitidos manufaturar livremente até o limite de sua necessidade doméstica, mas a manufatura para exportação só pode ocorrer mediante a apresentação de uma ordem de encomenda, e esta ordem deve conter as informações descritas acima. Dessa forma, ao final de um ano, a soma da produção doméstica dos países mais as exportações não excederia o total global. O que ele propõe então é a liberdade de compra dos países, que idealmente poderiam comprar de onde desejassem, mediante a apresentação da devida documentação, em oposição a escolher, obrigatoriamente, entre o produto de um grupo de apenas cinco países europeus. De fato, o Esboço Japonês é um que advoga por uma limitação que, supomos, os japoneses percebiam como “orgânica” - em um entendimento liberal de mercado - e não por uma limitação direta e imposta pela Convenção. Essa era a principal querela entre os países que se apresentavam a favor das cotas, sob justificativa de assim se exercer uma limitação efetiva sobre a manufatura para exportação - como Grã-Bretanha e Índia - e países que pediam pela liberdade de comércio - como Japão e Iugoslávia.

O Esboço Japonês previa uma limitação indireta à manufatura - a limitação não era feita sobre as fábricas e sua capacidade de produção, como no Esboço do Comitê do Ópio, mas principalmente sobre a distribuição, uma vez que as balizas para a produção industrial dos narcóticos seria a demanda, e não um limite máximo já pré-definido. Segundo a delegação japonesa, as consequências de seu plano seriam a limitação da manufatura global ao consumo real dos países, a liberdade de comércio, e a simplificação do projeto de limitação, reduzindo o fardo imposto sob a Liga das Nações, uma vez que, por exemplo, o *Central Narcotics Office* - nos apresentado no relatório do Encontro dos Países Manufatureiros como *Central Office for the Organization of Distribution*, e foi referenciado durante a Décima quarta reunião simplesmente como *Central Office* - não teria necessidade de existir.¹⁶⁶ Porém havia no Esboço Japonês algumas estipulações que poderiam parecer problemáticas ao intuito do controle da manufatura, como a de permitir que um país produzisse para exportar mesmo antes do recebimento das ordens de encomenda caso houvesse um histórico de encomendas já feitas, ou

¹⁶⁵ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 301-302

¹⁶⁶ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 302-303

seja, uma premissa de pedidos feitos rotineiramente que justificassem a antecipação do país manufatureiro. É dito que um país que, tendo produzido por antecipação, caso não receba as encomendas esperadas, no ano seguinte deveria excluir do seu total doméstico aquela quantidade, mas ainda assim é possível perceber que esta era uma questão que poderia levantar discordâncias na Conferência, pois contrariava o próprio princípio de limitação baseada em ordens de encomenda.

O Esboço Japonês era composto por 26 artigos, sendo os artigos 1 à 7, que tratavam de questões de cunho técnico, como a definição dos termos a serem usados no documentos, e questões procedimentais, como da coleta de dados pelo *Permanent Central Opium Board*, quase idênticos ao Esboço do Comitê do Ópio. Algumas considerações podem ser retiradas dessa equiparação, como por exemplo a de que o Japão não era a favor da proposta de May, uma vez que os parágrafos 2 e 3 do Artigo 1 são os que definem quais drogas estavam a ser consideradas na Convenção. Os parágrafos 10 a 14 do mesmo artigo são excluídos do Esboço Japonês, uma vez que são eles os que definem os termos “total para exportação”, “cota de manufatura”, “país manufatureiro”, “país de conversão” e “país exportador”, que estavam relacionados à estrutura do sistema de cotas.¹⁶⁷ No primeiro parágrafo do Artigo 3 de ambos é dito que os países possuiriam liberdade para comprar seus suprimentos de narcóticos em qualquer país que desejasse, e que *poderiam* mencionar os países de depósitos de suas encomendas quando enviassem suas estimativas; aqui é evidente a separação de ambos em relação ao Esquema Crane.¹⁶⁸

É a partir do Artigo 8 que o Esboço Japonês e o do Comitê do Ópio se diferenciam, e a partir da leitura do Esboço Japonês entendemos que esse é o artigo mais importante deste documento. O artigo análogo a esse presente no Esboço do Comitê do Ópio já havia se mostrado nevrálgico para a delegação japonesa desde a Décima Quarta Sessão do Comitê, como já vimos no capítulo anterior. Relembrando, o Artigo 8 no Esboço do Comitê é o que efetivamente define as cotas de manufatura entre o conjunto europeu de “países exportadores”, de acordo com o narcótico a ser produzido, em semelhança com que vimos no Relatório do Encontro dos Representantes de Países Manufatureiros, e era o grande motivo de protesto por parte não apenas do Japão, mas de outros países que desejavam manufaturar para exportação, como Iugoslávia e Turquia, e países consumidores que desejavam uma gama maior de opções de

¹⁶⁷ *export total, manufacture quota, manufacturing country, converting country, exporting country*, respectivamente. LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I: Plenary Meetings, Text of the Debates**, p. 280-281, 303

¹⁶⁸ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I: Plenary Meetings, Text of the Debates**, p. 281, 303

mercado, como a Itália. O Artigo 8 do Esboço Japonês, portanto, estipulava que qualquer país signatário podia manufaturar drogas necessárias para fins médico-científicos dentro do limite de seu total doméstico, e que qualquer país poderia exportar sua produção mediante o recebimento de ordens de encomenda legítimas, e então produzir o excedente necessário para cumprir a encomenda, ou repor seu estoque interno que havia sido defasado com o cumprimento da encomenda externa. Esse artigo também previa que, tendo um país recebido ordens de encomenda no ano anterior, e esperando ele receber a mesma quantidade de encomendas para o ano à frente, poderia se adiantar e produzir até 50% da quantidade total de encomendas do ano anterior, para acelerar a produção e a entrega. Caso a encomenda por vir acabasse por ser menor do que o esperado, o excesso deveria então ser estocado e debitado do total doméstico para manufatura daquele ano.¹⁶⁹

Como predito pela delegação japonesa, a possibilidade de o Japão tornar-se signatário de uma convenção que primasse pelo sistema de cotas era inimaginável e, portanto, o esboço de Convenção entregue por ela anulava completamente o esquema de limitação proposto pelo Comitê do Ópio - nominalmente, por Delevingne. A apresentação de tal esboço, então, confirma nossa interpretação do discurso do representante japonês no início dos trabalhos da Conferência, de que o relativo clima de acordo entre a proposta de limitação de Delevingne e a delegação japonesa presente na Décima Quarta Sessão quando do fim das discussões sobre o Esboço do Comitê do Ópio não seria trazido para a Conferência para Limitação da Manufatura. Na altura, o representante japonês Ito havia afirmado, em nome de seu país, que desejava engajar em negociações para delimitar uma cota para o Japão na divisão global da produção para a exportação e, no entanto, em algum momento entre fevereiro e maio de 1931 esse modo de ação foi abandonado. A partilha já estava feita entre países europeus de grande competitividade no mercado de narcóticos, e alguns japoneses do século XX suspeitavam da real capacidade da Liga das Nações - e julgamos ser possível reduzir isso à escala do Comitê do Ópio - de decidir em favor de nações fora do grupo das potências europeias.

Pelo que os registros das reuniões nos mostram, e o que a bibliografia existente sobre o comportamento internacional japonês - sobre diplomacia e narcóticos no entreguerras - nos diz, podemos supor que o receio em engajar em uma negociação que acabaria por não ser tão benéfica para o Japão pode ter minado o anseio de um acordo. Desde o Tratado de Paz de Versalhes o Japão tinha sua desconfiança com relação ao Ocidente vocalizada por homens

¹⁶⁹ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 304

como Konoe Fumimaro, que serviu como Primeiro-Ministro japonês entre 1937 e 1939 e 1940 e 1941, e acusava a Liga das Nações de ser um instrumento para a consolidação de uma hegemonia econômica ocidental no mundo. Componente da delegação japonesa à assinatura do Tratado de Versalhes, Fumimaro foi um dos proponentes da cláusula de igualdade racial que não chegou à versão final do documento, e essa situação não esmaeceu a suspeição japonesa em vista das intenções das potências ocidentais com relação a Liga.¹⁷⁰ O que os descrentes japoneses da “paz global” viam na Europa era um continente que por séculos construiu parte de sua riqueza e esferas de influência através do imperialismo, mas que então pediu por armistício quando a guerra colonial trazida para dentro de suas fronteiras nacionais se mostrou demasiadamente custosa. A Liga das Nações existia nesse cenário como uma ferramenta inédita, uma nova forma de imperialismo que condenava a guerra, mas que nem por isso serviria menos a interesses ocidentais. No entanto, para a política externa japonesa do período, a percepção dessas iniquidades não se relacionava tanto a um princípio anticolonialista ou antirracista quanto à reparação de uma suposta injustiça: se outros fizeram, por que não podemos fazer nós? O Japão havia se juntado à corrida colonialista demasiadamente tarde, e no momento em que ele buscou assegurar matéria-prima, consumidores e lucro, o Ocidente já se escandalizava com as táticas de vitimização de populações pelos opiôides.¹⁷¹ Aqui cabe a pergunta: Tivesse o Japão sido excluído, desde o Encontro dos Representantes de Países Manufatureiros, no grupo de países que dividiram a manufatura de exportação global, haveria nele o mesmo ímpeto de busca para uma alternativa ao sistema de cotas? Houveria sido assegurado, desde o primeiro esboço de Convenção, seu direito aos mercados consumidores de narcóticos do leste asiático, teria o Japão “lutado” por um livre mercado?

A Décima Terceira Sessão do Comitê do Ópio pode oferecer alguma elucidação sobre este aspecto. Havendo excluído o Esquema Crane da base de discussões sobre o sistema de limitação da manufatura que seria adotado para apresentar à Convenção de 1931, o Comitê do Ópio retornou à discussão, justamente, sobre qual deveria ser este sistema. O Presidente daquela sessão, van Wettum, trouxe o assunto de volta à pauta no dia 23 de janeiro de 1930, atentando para o fato que o Comitê tinha uma responsabilidade a cumprir para com uma determinação da Assembléia da Liga. O primeiro a falar foi Ito, que então representava o Japão. Ele começou

¹⁷⁰ BURKMAN, Thomas W. **Japan and the League of Nations: AN ASIAN POWER ENCOUNTERS THE ‘EUROPEAN CLUB’.** World Affairs, Vol. 158, No. 1, Verão 1995, pp. 45-57, p. 47; Naoko Shimazu fala sobre a proposta da cláusula de igualdade racial em Versalhes em SHIMAZU, Naoko. **Japan, Race and Equality: The Racial Equality Proposal of 1919.** Londres: Routledge, 1998

¹⁷¹ WAKABAYASHI, Bob Tadashi. **From Peril to profit: Opium in Late-Edo to Meiji Eyes.** In: BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). **Opium regimes: China, Britain, and Japan, 1839–1952.** Berkeley: University of California Press, 2000, p. 72-73

por pontuar que os narcóticos possuíam um caráter dúbio: ao mesmo tempo que eram substâncias perigosas, eram bens de consumo e havia um mercado legítimo para sua distribuição. Portanto, considerações de caráter econômico deveriam ser feitas para se chegar a uma resolução. Para Ito, essas considerações passavam pela proposição de monopólios estatais das substâncias. Segundo ele, já havia sido demonstrado que os monopólios - sejam eles previstos em lei ou não - de outros bens proporcionam uma certa limitação da manufatura. A proposta de formação de monopólios nacionais é, portanto, uma que antecede a apresentação de ideais feita durante a Discussão Geral da Conferência para Limitação da Manufatura. Ito prosseguiu afirmando que o Comitê também deveria ter em mente quais substâncias deveriam ser limitadas, e que para ele, a limitação apenas de narcóticos parecia insuficiente; era necessário também limitar a produção de matéria prima. Esse era outro assunto polêmico, uma vez que os grandes países produtores de matéria prima não desejavam ter sua produção agrícola limitada. Ito também considerou que os países deveriam produzir suas próprias estatísticas a respeito de necessidades domésticas de narcóticos, ainda que os números viessem a ser debatidos durante a Conferência para limitação. Enfim, Ito afirmou que outro ponto fundamental de consideração seria a alocação da manufatura do total global de narcóticos: o estado atual da manufatura de narcóticos seria levado em consideração, ou o Comitê olharia para o futuro? Apesar de parecer lógico, segundo ele, tomar o estado atual como base de discussão, o Comitê não poderia negligenciar a possibilidade que os diversos Estados do mundo poderiam fabricar drogas futuramente, quisessem isso no presente ou não.¹⁷²

Temos então uma importante informação para o questionamento proposto. De fato, ainda antes de o sistema de cotas emergir como o sistema de preferência do Comitê, a delegação japonesa já deixava claro que era favorável a um sistema que permitisse a livre escolha de países de produzirem narcóticos quando bem desejassem, possibilitando assim uma real liberdade de comércio. Esse enunciado geral, que englobava todos os países e sua capacidade de escolha, pode ter sido um recurso retórico para tornar mais concebível a defesa de seus próprios interesses, mas não temos como, através das fontes selecionadas para esta pesquisa, comprovar essa percepção, além do que não é errado, de forma alguma, que um país advogue em sua própria causa nos palcos internacionais. No entanto, a fala de Delevigne, que se seguiu a de Ito, nos provê indícios do imbróglio que estaria por vir, pois ele pontua que, uma vez definida a quantidade global necessária de narcóticos para fins médico científicos, era necessário *dividir*

¹⁷² LIGA DAS NAÇÕES. Minutes of the Thirteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, p. 37-39

sua produção entre os países manufatureiros, e que essa divisão deveria levar em conta o atual estado do comércio legítimo praticado por esses países.¹⁷³

Um subcomitê foi então aprovado para discutir planos para a limitação da manufatura. Ele foi composto por representantes da Alemanha, Grã-Bretanha, Japão, França, Índia, Suíça, Itália, Estados Unidos e Países Baixos, além de Lyall, do *Permanent Central Opium Board*. O relatório produzido por esse subcomitê - cujo relator foi Delevingne - já elencava os três principais pontos do que viria a ser o Esquema de Limitação do Comitê do Ópio: a determinação das necessidades globais de narcóticos; a divisão da produção dessa necessidade entre os países manufatureiros; a distribuição que assegurava que os países consumidores recebessem os narcóticos necessários. Vamos aqui nos focar no segundo aspecto, uma vez que ao longo desta pesquisa fica claro que este era o ponto nevrálgico das discussões em que a representação japonesa se inseriu. No relatório, é dito que a alocação das cotas será uma questão a ser discutida pelos Governos dos países manufatureiros ou entre os manufatureiros privados, com a aprovação de seus Governos, e que as cotas seguirão as proporções percebidas no atual estado de produção dos países manufatureiros - excluindo-se, obviamente, as quantidades que se suspeita irem para o mercado ilícito. Um país que produzisse seus próprios narcóticos receberia uma pequena cota, correspondente a sua produção, e caso um país que não produzisse narcóticos no presente quisesse fazê-lo no futuro, não seria impedido de tal, mediante a notificação de sua intenção à autoridade central instituída pela futura Convenção - o *Central Office*, como já vimos. Se a intenção fosse produzir apenas para si, seria apenas necessário considerar sua cota proporcional que seria depois excluída do montante a ser produzido pelos países manufatureiros. Se, no entanto, a intenção fosse produzir para exportar, seria necessário entrar em negociação com os países manufatureiros já estabelecidos, e ela deveria ser feita antes que a nova produção seja estabelecida.¹⁷⁴ É importante também notar que o relatório deste subcomitê foi aprovado por unanimidade.¹⁷⁵

Portanto, em algum momento entre a Décima Terceira Sessão, ocorrida de janeiro a fevereiro de 1930, e o Encontro dos Representantes dos Países Manufatureiros, ocorrido de outubro a novembro de 1930, algumas mudanças essenciais ocorreram neste projeto de limitação. É verdade, como vimos no segundo capítulo, que Delevingne - que foi o relator do

¹⁷³ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Thirteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 39-40

¹⁷⁴ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Thirteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 55, 399-400

¹⁷⁵ LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Thirteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs*, p. 143

subcomitê de 1930 e do Encontro do mesmo ano - nunca negou abertamente o direito de inserção no mercado de exportações dos países que no presente não produziam narcóticos, mas no relatório do Encontro um aspecto importante foi alterado, a contabilização dos países que produziam apenas para si próprios na soma da necessidade global. Vimos no capítulo anterior que isso gerou atritos na Décima Quarta Sessão entre Sato, então representante japonês, e Delevigne, graças a crença do primeiro que a exclusão desses países virtualmente impediria sua inserção no comércio global; Sato acusou o esboço de convenção apresentado no Encontro dos Representantes de Países Manufatureiros de ter sido alterado em sua configuração original, que incluía na divisão de cotas todos os países do mundo, ainda que não possuíssem uma manufatura voltada para a exportação; o esboço que foi apresentado no Encontro, como já sabemos, previa que apenas cinco países europeus de grande capacidade produtora-exportadora de narcóticos seriam responsáveis pelo fornecimento mundial. Sato, portanto, estava correto em sua crítica às mudanças, e é comprensível sua interpretação de um esboço modificado especialmente para atender as demandas de grandes países farmacêuticos europeus.

Retornando rapidamente a análise do Esboço Japonês: o Artigo 9 japonês apresenta os dispositivos pelos quais o sistema japonês funcionaria, como a emissão de certificados de reexportação e importação para reexportação, ou seja, apenas acrescenta uma nova camada ao controle já efetivado pela Convenção de Genebra, que já previa a emissão de certificados de importação e exportação. Na verdade, a simplicidade da mecânica do sistema japonês deriva do aproveitamento de dispositivos já efetivados pela Convenção de Genebra - os certificados - e acrescenta a eles uma função de regulamentação da limitação, e não apenas de vigilância. Isso contrasta com o plano proposto pelo Esboço do Comitê do Ópio, que dedica seus artigos nono a décimo terceiro e décimo quinto e décimo sexto à definição do funcionamento do sistema de cotas, porém é importante lembrar que a própria Convenção de Genebra já era alvo de críticas justamente por não oferecer um aparato de coerção ao contrabando suficientemente rígido. O seu décimo quarto artigo é semelhante ao nono japonês, com o acréscimo de um terceiro parágrafo, que estipula que um país manufatureiro que fabrica seu total doméstico, ou parte dele, e fabrica apenas para si, pode exportar mediante a apresentação de um certificado de importação. O Artigo 10 japonês também se assemelha muitíssimo ao Artigo 17 do Comitê do Ópio, ambos tratando das disposições para importação, com a pequena adição no Esboço Japonês de que qualquer país signatário pode importar a quantidade necessária para suprir a escassez causada por exportação ou reexportação. Os Artigos 11 a 15 do Esboço Japonês e 18 a 22 do Esboço do Comitê do Ópio são iguais. O Artigo 16 japonês determina que os certificados de importação gerados pelas autoridades competentes dos países deveriam conter

informações sobre a quantidade que foi permitida importar (à empresa, firma, droguista, médico etc.) e sobre a quantidade que foi recebida, como forma de divulgar a todos os países o balanço de importações e exportações e sua relação com o total de consumo e produção. O Artigo 17 japonês diz que, seja nos certificados de exportação ou nas estatísticas anuais devem ser indicados, no caso de ópio, os percentuais de morfina presentes, e no caso de folhas de coca e pasta de coca, os percentuais de cocaína e ecgonina. No Esboço Japonês os Artigos 18 a 26 voltam a ser semelhantes aos Artigos 23 a 31 do Esboço do Comitê do Ópio.¹⁷⁶

4.4 Hora de Decisões

Vamos então voltar, finalmente, à Conferência para a Limitação da Manufatura. Apesar de parecer que muito tempo se passou desde o início das reuniões, apenas uma semana de Conferência havia transcorrido. No dia 2 de junho o *Business Committee* decidiu tomar o Esboço do Comitê do Ópio como base para discussão, e as sugestões que já haviam sido encaminhadas poderiam, ao longo dos debates, ser implantadas ao Esboço na forma de emendas.¹⁷⁷ Iniciou-se no dia seguinte então a análise do Esboço de Convenção apresentado pelo Comitê do Ópio. Como tem sido feito até o momento nesta pesquisa, nos deteremos nas análises em que houve participação japonesa. Vamos então direto à discussão sobre o Artigo 8, para o qual três emendas foram sugeridas pelas delegações japonesa, argentina e austriaca. A emenda japonesa toma justamente a forma do Artigo 8 do Esboço Japonês. Sawada, o representante japonês na Conferência para Limitação da Manufatura explicou que, como sua delegação já havia declarado, ela não poderia aceitar o sistema de cotas previsto no Artigo 8 do Comitê do Ópio e que se a Conferência por fim decidisse adotar esse sistema, então sua delegação seria a favor de cotas que fossem distribuídas para todos os países que desejem produzir para exportar.¹⁷⁸

Sawada explicou então qual seria a proposta do Esboço Japonês, que visava a limitação a partir das ordens de encomendas legítimas de países consumidores - e que não poderiam encomendar narcóticos para além do seu total de necessidade doméstica - feitas em países manufatureiros, que mediante tais ordens, produziriam o necessário para exportação. Sato ainda

¹⁷⁶ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 282-286, 304-307

¹⁷⁷ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume II:** Meeting of the Committees and the Sub-Committee on Control, p. 7

¹⁷⁸ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 104-105

afirmou, indiretamente, que o Esboço Japonês era mais apto a realizar uma real redução da manufatura do que o esquema de cotas, já que segundo ele, as estimativas anuais que os países montavam poderiam ser, algumas vezes, excessivas, e como as cotas eram divididas de um montante proporcional à necessidade global e válidas por um determinado período de tempo, inevitavelmente os países manufatureiros produziriam algum excedente desnecessário ao longo deste período. O Esboço de sua delegação, no entanto, apesar de também buscar alguma escora nas estimativas de necessidade nacionais, era efetivamente conectado ao consumo real dos países, e uma vez que os países manufatureiros não poderiam exportar se não possuíssem a ordem de encomenda - em oposição a manufaturar até o limite máximo de sua cota esperando por receber encomendas - era virtualmente impossível a produção de excedentes. Em continuidade, Sato disse que a divisão das cotas entre um limitado número de países poderia levar a uma superprodução sempre que países não signatários da convenção resolvessem fabricar seus próprios narcóticos, para consumo interno ou exportação. Com o Esboço Japonês, a manufatura de países signatários, ainda que para exportação para países não-signatários, era limitada às ordens de encomendas legítimas feitas em observância ao limite do total de necessidade doméstico destes últimos.¹⁷⁹ Aqui é preciso ponderar que o Esboço Japonês, assim como o do Comitê do Ópio e, na verdade, qualquer outra convenção existente no mundo possui muito pouco poder de controle sob os territórios não-signatários. Se um país não signatário decidisse por fazer suas compras de narcóticos em outro na mesma situação, não havia muito que considerações sobre exportação, limites e superprodução pudessem fazer. Ambos os esboços, portanto, buscavam ao máximo oferecer a limitação mais efetiva possível dentro dos territórios de sua competência.

A crítica seguinte de Sawada ao Esboço do Comitê do Ópio é talvez a mais importante, pois parte de uma consideração política e não apenas técnica sobre os mecanismos dos diferentes sistemas. Ele afirmou que o Esboço do Comitê não prezava por um princípio de igualdade de oportunidades em relação a indústria e comércio; na verdade, ele privilegiaria e impulsionaria as indústrias de narcóticos dos países agraciados com cotas, que produziriam drogas para o mundo inteiro, em detrimento da liberdade de compra dos países consumidores e da capacidade de desenvolvimento industrial dos países que desejem manufaturar para exportação. É verdade, Sawada ponderou, que o sistema de cotas previa uma revisão e a possibilidade de reajustamento a cada dois anos, mas como poderia haver qualquer exportação a ser apresentada numa revisão se os países com pequenas indústrias não eram permitidos de

¹⁷⁹ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 105

exportar? Em uma colocação que parecia se defender de possíveis críticas, Sawada afirmou que a delegação japonesa desaprovava o sistema de cotas não porque ao seu país não foram oferecidas cotas, mas porque havia nele dificuldades irreconciliáveis.¹⁸⁰

O debate sobre a emenda japonesa foi postergado para o dia 5 de junho, e foi uma discussão longa, pois muito estava em jogo. Já ponderamos o que significaria adotar a proposta de Artigo 8 japonesa, mas relembraremos na fala do Presidente da Conferência, Brouckère: aceitar este artigo do esboço japonês implicaria no abandono de toda a mecânica do sistema de cotas, explanada nos artigos 9 a 17 do Esboço do Comitê do Ópio. O representante britânico Delevingne pediu para que as propostas de emenda fossem discutidas em plenário, ou seja, não seriam deliberadas por um comitê, mas outros representantes, como os da Itália, Estados Unidos, Portugal e Alemanha, pensavam ser melhor encaminhar logo a questão para o Comitê para Limitação, responsável por estudar as questões diretamente ligadas à limitação da manufatura, e que naquela Conferência era composto por representantes de 26 países, entre eles o Japão e Grã-Bretanha. Antes, porém, houve uma breve explanação em plenário sobre o Artigo 8 do Esboço Comitê do Ópio e o que ele propunha, tarefa que coube à Delevingne.¹⁸¹

E a explanação foi longa. Suas referências ao Esboço Japonês começaram pela rememoração de que a delegação japonesa havia feito uma proposta que buscava a fixação das cotas em uma repartição igualitária entre todos os países manufatureiros e aqueles que se preparavam para fabricar no futuro, afirmando que era da opinião geral que essa era uma divisão injusta, porque previa muita demanda aos países que não possuíam capacidade industrial para atendê-las.¹⁸² Ora, esta fala do representante britânico era inteiramente incorreta. A delegação japonesa pediu, como já vimos durante a análise da Décima Quarta Sessão, para que países com pequena capacidade fabril - fosse ela para exportação ou mercado interno - pudessem ser incluídos na divisão das cotas, justamente porque sua não inserção na soma global anulava qualquer intenção de estimular sua indústria de narcóticos para servir a uma futura demanda externa, protegendo os países com grandes indústrias já estabelecidas com o cartel. Além disso, a delegação japonesa nunca pediu para que essas cotas fossem inicialmente distribuídas igualmente entre todos os países listados com cotas, mas sim em proporção à sua demanda de produção atual. O que a delegação japonesa fez na Décima Quarta Sessão foi efetivamente um

¹⁸⁰ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 106

¹⁸¹ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 107-109

¹⁸² LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 110

esforço conciliatório ao propor uma alternativa que privilegiava todos os países que desejassem produzir narcóticos para a exportação, em vez de confinar toda a necessidade global de drogas médicas a um seletivo grupo de países ocidentais.

Delevingne prosseguiu então por analisar de fato o Esboço Japonês, resumindo-o em três princípios básicos: a limitação indireta, a limitação assegurada pelo sistema de certificados já providos pela Convenção de Genebra e o entendimento que os países poderiam fabricar sem encomendas até 50% da produção do ano anterior. O primeiro, Delevingne declarou impraticável comercialmente, uma vez que narcóticos eram fabricados em antecipação às encomendas e estocados, e distribuídos imediatamente após sua compra para evitar um tempo de espera demasiado longo por parte do comprador. De outra forma, segundo ele, a prática médica ao redor do mundo se veria em situação complicada por ter de esperar pela produção posterior ao pagamento para receber medicamentos essenciais. Na crítica de Delevingne, o método japonês de limitação indireta não se aplicaria à indústria de narcóticos, uma vez que esta se caracterizava por uma produção e consumo rápidos de seus produtos, porque não previa exatidão entre o cronograma dos depósito das diversas encomendas, quantidade a ser produzida, o tempo que levaria para tal e o retorno do produto ao cliente.¹⁸³ No entanto, nas Notas Explanatórias que antecedem o Esboço Japonês, é dito que um país que já produzisse para seu comércio interno poderia exportar narcóticos contidos em seu estoque, de forma a atender de maneira imediata a uma demanda, e então produzir o necessário para recompor tal estoque. Idealmente esse entendimento sanaria a questão, uma vez que dificilmente existiria um país que produzisse um bem exclusivamente para exportar, e não consumisse internamente aquilo que produzia. O avanço da indústria não começava com a exportação para depois abranger o mercado interno, mas o contrário, então um país que começava a exportar pequenas quantidades certamente já possuía estoques para o mercado interno que poderiam ser usados para suprir a demanda externa.¹⁸⁴

Para o segundo aspecto, Delevingne criticou a ingenuidade japonesa em acreditar que o sistema de certificados, que já não eram diligentemente aplicados em todos os países com a Convenção de Genebra, o seriam agora que uma nova carga de importância e responsabilidade seria acrescida a eles. Delevingne também pontuou a anulação, no Esboço Japonês, do

¹⁸³ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 110

¹⁸⁴ Esse entendimento é traduzido no Artigo 8 do Esboço Japonês, que diz: “(...) any High Contracting Party may manufacture the quantity of narcotic drugs necessary to meet the actual order or the quantity necessary to fill the shortage of the domestic requirements caused by the export”. LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 302.

estabelecimento do *Central Narcotics Office*, que segundo ele era uma parte importante do sistema proposto pelo Comitê do Ópio, uma vez que esse seria o órgão responsável por confirmar e liberar a exportação dos narcóticos - ele avaliaria a legitimidade das encomendas feitas por países consumidores através do cruzamento entre os pedidos e os dados sobre necessidade doméstica dos países, sendo portanto um elemento essencial do combate à superprodução e super-exportação. Um sistema baseado em certificados de exportação que seriam verificados apenas muito tempo depois de emitidos - a relembrar, ao final de um determinado ano - pelo *Permanent Central Opium Board* poderia levar a um descontrole da exportação e da produção de narcóticos. O terceiro aspecto, apesar de ser um desvio do próprio sistema de limitação previsto pelo Esboço Japonês - de certificados e fabricação mediante a apresentação destes - e que, portanto, supomos, poderia suscitar críticas deste como um esquema mal planejado, foi surpreendentemente pouco censurado por Delevingne, que o interpretou como o reconhecimento japonês de uma falha no seu próprio esboço - em relação ao primeiro ponto apresentado.¹⁸⁵

O representante britânico prosseguiu respondendo, agora, às críticas que os representantes japoneses haviam feito ao sistema de cotas ao longo dos diversos debates desde o final de 1930, e a primeira que ele mencionou foi a desaprovação japonesa quanto à premissa contida no Esboço do Comitê do Ópio de que os países consumidores seriam obrigados a comprar apenas de um pequeno grupo de países, e como já havia feito na Décima Quarta Sessão, Delevingne, que continuava a se recusar a entender o princípio da crítica japonesa, mais uma vez afirmou que a liberdade de compra era garantida porque um país consumidor poderia comprar do país que quisesse narcóticos que haviam sido transferidos de um terceiro lugar. Como já analisamos, este sistema de transferência não significava a entrada efetiva de um país em um comércio de exportação, apenas sua elevação a uma posição de intermediador entre países manufatureiros e países consumidores. É curioso que Delevingne considere que um país A repassar os narcóticos B para um país consumidor C representasse o livre poder de compra de C em escolher comprar de A ou de B, quando os produtos que ele recebia sempre seriam os mesmos narcóticos B, para usar uma exemplificação semelhante à do capítulo anterior. A segunda crítica japonesa referenciada foi a de que o sistema de cotas poderia gerar uma margem de produção excessiva, ao que Delevingne respondeu que de fato, as estimativas para necessidade de consumo global poderiam comportar uma margem de excedente, mas que isso não era necessariamente uma superprodução, uma vez que o excedente importado por um país

¹⁸⁵ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 110-111

em um ano seria excluído do total possível de importação estimado para o ano seguinte.¹⁸⁶ De fato, o Esboço Japonês não previa um mecanismo de correção a possíveis erros de estimativas que geriam a importação - e por premissa, a produção para exportação de onde o produto seria importado - maior que a devida, porque partia do princípio de que a produção será feita apenas mediante a apresentação de ordens de encomenda, e que os países, munidos dos dados de consumo expedidos pelo *Permanent Central Opium Board*, teriam a capacidade e o interesse de se atentar aos limites de importação, além de que dados sobre a capacidade de importação de um país em relação a sua necessidade de consumo deveriam constar nos certificados de importação, como previsto em seu Artigo 16.

A última crítica da delegação japonesa a ser respondida por Delevingne dizia respeito à liberdade de comércio e ao Artigo 10 do Esboço do Comitê do Ópio, que explicitava o protocolo a ser seguido pelos países que não eram originalmente considerados na divisão das cotas, mas desejavam vir a sê-lo. O representante britânico reconheceu que tal artigo poderia ser melhorado, e fez a seguinte proposta de modificação: qualquer país que no presente não exportasse poderia fazê-lo e readequar sua manufatura da melhor forma para atender a demanda gerada por ordens de encomenda legítimas. Ao final de um ano, sendo percebido, porventura, um excedente de produção em relação ao limite total da necessidade mundial, o órgão competente da Liga das Nações debitaria tal excedente do total mundial do ano seguinte. Assim seria pelo número de anos que faltasse para a revisão das cotas, para que os países recém-chegados ao comércio de exportações pudessem consolidar seus mercados, e quando da revisão, as cotas correspondentes seriam distribuídas a esses países. No fim de sua fala, o representante da Grã-Bretanha assumiu um tom mais político e de clara defesa de seu projeto: segundo ele, o Esboço do Comitê do Ópio provia tudo que a Assembléia da Liga das Nações havia requerido, algo que nenhum outro esquema proposto fazia. Sua única dificuldade seria a situação dos países de manufatura para exportação recente, mas ele acreditava ter feito uma “oferta muito justa”.¹⁸⁷

À fala de Delevingne seguiram-se os posicionamentos de diversos representantes nacionais antes que Sawada pudesse responder às críticas feitas ao Esboço Japonês. De maneira geral, os representantes da Alemanha e da Suíça apoiaram o esquema de cotas da maneira como descrito no Esboço do Comitê do Ópio; a Espanha e a Iugoslávia apoiaram o esquema de cotas

¹⁸⁶ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 111

¹⁸⁷ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 111-112

sujeito a modificações, e a China apoiou as intervenções japonesas. A posição soviética é também muito interessante: esta delegação considerava que discutir a limitação da manufatura sem antes realizar a limitação da matéria-prima seria uma missão fadada ao fracasso; também acreditava que a delegação japonesa não era obrigada a aceitar um acordo que retiraria seu direito de exportar em favorecimento de manufatureiros europeus, ou que Pérsia e Turquia deveriam desistir de processar sua própria matéria prima simplesmente porque outros países já o faziam.¹⁸⁸

Enfim, a palavra retornou a Sawada, que começou por responder às críticas que o Esboço fornecido por sua delegação era impraticável comercialmente, e afirmou que a proposta em se adiantar a produção de até 50% do total de exportações do ano anterior e a de vender narcóticos em estoque doméstico vinham a sanar esse impasse. Ele continuou, confrontando as críticas de Delevingne quanto à ingenuidade da proposta japonesa de expandir o uso do sistema de certificados quando sua aplicação real, sob a Convenção de Genebra, já deixava a desejar; para Sawada, nem mesmo o sistema de cotas seria válido se não contasse com aprovação universal.¹⁸⁹ Como já dissemos, todo o acordo coletivo, seja uma convenção ou a aplicação de uma lei, tem efetividade apenas se as partes que estarão sob a atuação de tal norma concordarem com sua existência, e lhe conferirem legitimidade através da complacência, ou se forem coagidas a obedecer. A Liga das Nações não lidava com o uso de aparatos de violência para forçar decisões sobre seus países membros, e todo acordo era buscado através das relações diplomáticas; os países concordavam em ceder certos direitos ou posições porque, em contrapartida, se encontrariam em bons termos com a comunidade internacional, e fortaleceriam seu poder de barganha em outras situações, ou porque as consequências da não complacência, como o isolamento político, seriam piores do que ceder.¹⁹⁰

Delevingne certamente podia ter afirmado que era temerário continuar a insistir em um sistema de certificados que até então havia se provado, em seu entender, como ineficiente, mas não podia afirmar que a proposta japonesa era ruim por ser dependente da aprovação universal, uma vez que sua própria proposta também o era. Um país que decidisse não assinar a Convenção e se manter ao largo de toda a estrutura de controle da produção e distribuição de narcóticos

¹⁸⁸ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 112-118

¹⁸⁹ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 118-119

¹⁹⁰ Os contornos gerais dessa noção de uma relação de equilíbrio delicado entre estados soberanos está presente em PENDERSEN, Susan. **Back to the League of Nations.** The American Historical Review, vol. 112, no. 4, 2007, pp. 1091-117. Também encontramos referência a esse equilíbrio em McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century:** An International History. Londres: Routledge, 2000, p. 114

gerada por ela não estaria nem mesmo incutindo em uma ilegalidade, porque a legitimidade de tal acordo nunca teria sido aceita. Termos como "tráfico ilícito" e "contrabando" partem da premissa da identificação, por uma autoridade central, de certas atividades como sendo inaceitáveis, e da aceitação, voluntária ou coercitiva, dessa identificação por aqueles que respondem a esta autoridade. No âmbito nacional, em que os monopólios da legislação e do uso de aparatos de violência já são praticados pelos diferentes estados, em que indivíduos nascem e vivem inseridos em estruturas que reforçam a aceitação às próprias estruturas, o desafio a elas pode parecer insustentável, mas na relação entre países soberanos com equiparação de forças que não são regidas por códigos legislativos, o desafio a diretrizes, acordos e recomendações não é um evento raro. Na situação em que estudamos, o Japão encontrava-se protestando pelo direito à inserção no mercado internacional de narcóticos de uma posição de poder considerável, por ser um importante país asiático economicamente, e possivelmente o mais forte politicamente daquele continente; uma potência global imperialista que possuía assento permanente no Conselho da Liga. Mesmo dentro deste grupo havia discrepâncias: a Itália, por exemplo, também era membro permanente do Conselho, mas não possuía a mesma relevância econômica e política em relação a produção e comércio de narcóticos que o Japão. Desta forma, o projeto que ela defendia, o Esquema Crane, foi descartado como base de discussão antes mesmo de chegar à Conferência.

Enfim, a questão sobre o Artigo 8 do Esboço do Comitê do Ópio foi repassada para o Comitê para Limitação, onde começou a ser debatida no dia 8 de junho de 1931. Entendida como uma emenda que alteraria a estrutura da Convenção como idealizada pelo Comitê do Ópio, a proposta japonesa foi analisada parágrafo por parágrafo. A relembrar: no Artigo 8 do Esboço Japonês, o primeiro parágrafo afirmava que todos os países signatários da convenção poderiam produzir narcóticos para seu consumo doméstico dentro das suas estimativas de necessidade médico-científicas. O segundo parágrafo dizia que os países poderiam manufaturar para exportar somente mediante uma ordem de encomenda acompanhada por um certificado de importação, como era exigido pela Convenção de Genebra. O terceiro parágrafo falava sobre o direito dos países de manufaturar o suficiente para completar qualquer falta em seus estoques internos causada pela sua exportação. O último parágrafo era o que estipulava a possibilidade de um país manufaturar até 50% do total de exportação do ano anterior como forma de se antever a possíveis encomendas do ano corrente, e caso esse percentual se mostrasse excedente, total ou em parte, ao final do ano, ele seria estocado e debitado da possibilidade de manufatura do ano seguinte. No entanto, mesmo discutir a proposta japonesa por parágrafos se mostrou uma tarefa difícil. Representantes dos Estados Unidos, Itália, União Soviética, França e

Espanha deram diferentes opiniões sobre como avaliar o primeiro parágrafo, se ele deveria ser entendido em seu texto ou seu princípio, se a proposta contida nele já teria representação em algum artigo do Esboço do Comitê, se ele substituiria completamente tal artigo ou se seria acrescentado, se as diferentes propostas de limitação deveriam ser analisadas lado a lado, se primeiro seria necessário declarar nominalmente os países envolvidos com as cotas do Esboço do Comitê do Ópio, para depois analisá-la comparativamente em relação a outros projetos ou por si só. Casares, representante espanhol, chegou a dizer que tinha a impressão de que o sistema de cotas estava morto, e poderia ser imediatamente enterrado.¹⁹¹

Afinal, decidiu-se pela análise individual da proposta japonesa como um todo. Ela foi apoiada por representantes que desde o início do ano, na Sessão do Comitê do Ópio, sugeriam alternativas baseadas numa limitação baseada nas encomendas legítimas, como o delegado francês Bourgois. De fato, na Décima Quarta Sessão ele já havia informado ao Comitê de um plano para limitação que não contava com cotas de manufatura, mas que foi abandonado imediatamente, mediante o protesto de alguns membros do Comitê do Ópio quanto a indecisão do mesmo sobre qual proposta afinal se levar em consideração para cumprir a designação da Assembléia da Liga das Nações.¹⁹² Bourgois então retomou, naquela reunião do Comitê de Limitação, a sua proposta de alguns meses atrás, e um subcomitê foi apontado para mesclar a proposta japonesa e a francesa em um só texto. A diferença mais notável entre este novo texto e aquele originalmente presente no Artigo 8 do Esboço Japonês é a forma como os princípios do texto são expressos: enquanto neste último eram afirmadas as possibilidades de um país signatário, no novo texto era explicitado o que os países não podiam de maneira alguma fazer, ou seja, era oferecida uma maneira mais assertiva de delimitar as fronteiras dos direitos dos países manufatureiros. A emenda franco-japonesa também não pontuava a existência - e portanto exclui a estrita necessidade - de um órgão central para lidar com o controle das ordens de encomenda, e pontuava que estoques especiais de fábricas sob controle governamental deveriam ser compostos de uma determinada quantidade necessária - capacidade de, no máximo, metade da quantidade estabelecida como necessidade médica científica mais metade do total de exportações feitas num período de doze meses, entendidos como se estendendo de 1 de julho de um determinado ano até 30 de junho do ano seguinte - para atender encomendas com prontidão, e que podem ser reabastecidos conforme a necessidade. Por estoques especiais

¹⁹¹ LIGA DAS NAÇÕES. *Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume II*: Meetings of the Committees and the Sub-Committee on Control, p. 20-25

¹⁹² LIGA DAS NAÇÕES. *Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I*, p. 38-40

entendia-se os estoques de fábricas, em oposição a estoques guardados por atacadistas por todo o país. Esses estoques fabris seriam rigidamente controlados pelos governos, e não seriam permitidos de deixar as fábricas sem autorização das autoridades responsáveis por tais liberações. O novo texto, portanto, acrescentava uma nova camada de responsabilidade dos estados para com seus fabricantes privados, e continuava a ser baseado no sistema de certificados já oferecido pela Convenção de Genebra.¹⁹³

A emenda franco-japonesa retornou ao Comitê para Limitação em 12 de junho, quando Bourgois ofereceu uma breve explicação da nova proposta, que ele entendia como uma de limitação rigorosa enquanto Sawada reafirmou que seu governo não concordaria com a formação de uma agência central internacional que passasse a lidar com o sistema de certificados. O primeiro a retrucar a essas colocações foi, não surpreendentemente, Delevingne, e começou por dizer que não considerava aquela proposta de limitação direta, e muito menos rigorosa. Ele voltou a criticar uma possível falha da limitação relacionada à baixa adesão à Convenção e criticou também a obstinação japonesa em não aceitar a criação de uma agência central porque a alternativa proposta, de acrescentar nos certificados de exportação e importação informações sobre a quantidade de drogas já comercializadas até então naquele ano não seria praticável, uma vez que em muitos países existiam diversas autoridades capazes de emitir certificados, e justamente a falta de centralização poderia levar ao desencontro de informações, acarretando excesso de exportação.

No entanto, talvez a crítica mais pertinente de Delevingne seja aquela feita em relação aos estoques especiais previstos no texto franco-japonês. A soma de metade da necessidade de um país mais a metade das exportações feitas em um ano certamente unem-se em uma quantidade muito alta de narcóticos que os países signatários seriam permitidos de fabricar e que ficariam ociosos em estoque, sem que os fabricantes tivessem a certeza do seu consumo. O representante britânico contrastou essa situação com aquela propiciada pelo sistema de cotas, em que os fabricantes iniciam o ano fiscal com a certeza do teto máximo de sua produção, e alguma segurança quanto às vendas, uma vez que o mercado para compra dos narcóticos era reduzido; é preciso lembrar, no entanto, que o representante japonês já havia defendido sua própria proposta quando a possíveis excedentes de produção, afirmando que a produção e venda apenas mediante ordens de encomenda era o sistema que verdadeiramente impedia a formação de grandes excedentes. Era grande o impasse entre os representantes japonês e britânico, e ambos pareciam resolutos em não desistir de suas propostas, com acusações trocadas de

¹⁹³ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume II:** Meetings of the Committees and the Sub-Committee on Control, p. 135

incapacidade dos respectivos projetos de fornecer qualquer viabilidade para uma limitação efetiva. Argumentos de teor mais emotivo começaram a ser usados, como Delevingne a se dizer “decepcionado” com seus colegas franceses e japoneses por estes terem se distanciado de seus colegas no caminho para a limitação direta. Ele também fez provocações à delegação japonesa, afirmando que cláusulas no Esboço do Comitê do Ópio haviam sido desenhadas como forma de atender algumas demandas dos países que desejavam começar a exportar narcóticos - Turquia, Japão e Iugoslávia - e que “pelo menos duas das três delegações” haviam aceitado tais modificações, além de relembrar a franceses e japoneses que o sistema de cotas era proposto desde 1930 com a aceitação de ambas. Como já vimos, isso não é inteiramente verdade, uma vez que o projeto de cotas proposto em fevereiro 1930 era sensivelmente diferente daquele apresentado no final do mesmo ano, e a delegação japonesa protestava desde então.¹⁹⁴

Enfim, a discussão sobre as duas propostas havia chegado ao seu ponto máximo, com a análise das propostas sendo levada até a apuração mais minuciosa. O Comitê para Limitação passou a deliberar para chegar a uma resposta final: qual dos dois esquemas para limitação seria levado à Convenção, e com quais alterações? Algum esforço na direção de um esquema conciliador dos dois projetos foi feito: Bourgois sugeriu que ambos fossem incluídos na convenção, o projeto franco-japonês sendo o passo inicial na direção da limitação da manufatura, e o projeto de cotas como alternativa a este, acaso ele se provasse infrutífero. O representante britânico Delevingne não foi cerimonioso em afirmar que havia aceitado essa alternativa porque nela ainda estava contida um senso de vitória do esquema de cotas, que seria posto em prática quando da falha do esquema franco-japonês. Porém Bourgois mudou de opinião e foi contra sua própria proposta sob a justificativa de ter percebido ao longo da negociação que muitos países continuavam a se opor ao sistema de cotas em seu princípio, e que sua eventual aceitação, ainda que após a falha do esquema franco-japonês, seria subordinada a uma transição encabeçada por alguns poucos países manufatureiros. Sawada caracterizou essa tentativa de acordo como uma costura de retalhos que não resolveria o problema, além de que a aplicação do sistema de cotas, que ainda era controversa, estaria condicionada a um futuro desconhecido. Sawada ainda declarou ter oferecido a alternativa de adaptar a proposta franco-japonesa a algumas colocações do representante britânico, mediante a aceitação desta por Delevingne, mas ele recusou essa opção.

Como um acordo entre os três delegados em prol de um texto unificado se mostrou impossível, a questão foi posta em votação em 19 de junho: 14 votos a favor da emenda franco-

¹⁹⁴ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume II:** Meetings of the Committees and the Sub-Committee on Control, p. 26-30

japonesa, 2 votos contra, 6 abstenções e 4 delegações não compareceram à votação. Por maioria absoluta, a proposta japonesa, modificada por sugestões francesas, foi adotada como base para as discussões para os Artigos 8 a 17 da Convenção para Limitação da Manufatura.¹⁹⁵ No dia 20 de junho, a questão retornou à agenda geral da Conferência. O texto do Plano Franco-Japonês revisado foi apresentado à Conferência da seguinte forma:

I

No country may manufacture during one year a quantity greater than the total of the quantities mentioned below:

- (1) The quantity of narcotic drugs necessary for its medical and scientific needs within the limits of its estimates;
- (2) A reserve equal to one-half the preceding quantity, also intended for domestic requirements;
- (3) The quantity intended for conversion either for domestic consumption or for export;
- (4) The quantity necessary for export, based on firm orders received by the country for execution against import certificates delivered in accordance with the procedure provided for in Chapter V of the Geneva Convention and under the supervision of the central authority provided for in Article
- (5) The quantity necessary to maintain, in the factories under Government control, a special stock which may be replaced as deliveries are effected and which shall be limited in accordance with paragraph II.

Any quantity in excess, whatever its origin may be - imports, seizures, canceled orders, under-deliveries or returned deliveries etc. - shall be deducted from the quantity to be manufactured during the following year.

II

The special stocks provided for above may not in any country and at any time exceed one-half its total exports during the period of twelve months from July 1st to June 30th inclusive of the year preceding the current year.

III

The manufacturing countries agree to take within their territories the necessary steps to supervise the distribution to the trade of the quantities of narcotic drugs intended for domestic consumption.¹⁹⁶

Com a apresentação da proposta como base de deliberação, a discussão geral foi retomada. Woo Kaiseng, delegado da China, informou a Conferência seu apoio à proposta franco-japonesa, afirmando até mesmo que, houvesse ele participado do Comitê de Limitação, certamente teria votado a favor da proposta. Segundo ele, seu país sempre havia se mostrado favorável ao princípio do livre mercado. O que não é verdade. A posição chinesa nas reuniões internacionais sobre narcóticos foi, até então, de pedir pela proibição do uso e do comércio da substância. No entanto, no final dos anos 1920, o governo central recém-instalado do Kuomitang precisava a um só tempo, de receita e de conter o uso e seus efeitos sociais. Um

¹⁹⁵ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume II:** Meetings of the Committees and the Sub-Committee on Control, p. 47-50

¹⁹⁶ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 130

monopólio do ópio foi então erigido, e podemos supor que o posicionamento do representante chinês esteja relacionado a este novo momento da política doméstica chinesa. O cultivo e comércio de ópio ocorria na China desde sua legalização após a Segunda Guerra do Ópio, em 1860, mas depois de 1911, com o fim da centralidade política do território, a receita do ópio também deixou de ser recolhida por uma autoridade central, e passou a promover as disputas territoriais entre diferentes chefes militares das diversas províncias chinesas.¹⁹⁷ Malcolm Delevingne, no entanto, não parecia ter se dado por vencido, e considerava que a escolha que a Conferência precisava fazer era entre um projeto muito estudado durante os últimos dois anos, detalhado e que tinha chegado a Conferência sem nenhuma objeção mais séria houvesse sido feita - havia sim, como analisamos ao longo do Capítulo 2 e neste capítulo - e um projeto vago, indefinido e improvisado. Incrivelmente, o representante britânico parecia muito interessado em atender às expectativas da Turquia e da Iugoslávia, perguntando à Conferência se o projeto franco-japonês conseguiria fazer isso. Esse interesse, já vimos no estudo da Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio, nem sempre foi prioridade do delegado, que em seu plano original não contemplava a situação destes países nem em relação à manufatura para exportação, nem em relação ao controle da exportação de matéria prima para os países manufatureiros. A delegação Soviética fez comentários mais relevantes sobre a proposta franco-japonesa, afirmindo que sua aprovação ampla pela Convenção se dava porque o plano não oferecia nenhum comprometimento econômico de fato, ou limitação direta da manufatura, uma vez que estipulava apenas uma forma mais ampla de vigilância sobre um mercado internacional frouxamente regulamentado, além de que ambos os esquemas não tocavam na verdadeira raiz do problema: a falta de limitação da matéria-prima.

A colocação do representante soviético precisa ser posta em evidência: se é verdade que o Japão gozava de uma posição de poder que pouquíssimos outros países tinham naquela Conferência, é igualmente verdadeiro que seus protestos quanto ao sistema que seria adotado para a limitação da manufatura só foi tão amplamente ecoado pela maioria dos representantes nacionais ali presentes porque aquela opinião que o representante japonês encabeçou, de que a produção global de narcóticos deveria estar ao alcance de todos os países que desejasse compô-la, era também a opinião de muitos outros. Na própria oposição ao Japão vemos o resultado do que é uma aparente posição de poder que não conta com apoio generalizado: Delevingne, um peso-pesado da diplomacia internacional sobre narcóticos, não contava com

¹⁹⁷ WONG, R. Bin. **Opium and Modern Chinese State-Making**. In: BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). **Opium regimes: China, Britain, and Japan, 1839–1952**. Berkeley: University of California Press, 2000, p. 203-207

suporte amplo dentro deste jogo de interesses que envolvia não apenas poder político, mas principalmente poder econômico. Finalmente, a votação sobre a proposta franco-japonesa foi aberta na Conferência: por 27 votos a 3, com 6 abstenções, a proposta foi adotada como base para a elaboração dos artigos 8 a 17 da Convenção para Limitação da Manufatura de Narcóticos.¹⁹⁸ O sistema de cotas proposto oficialmente pelo Comitê do Ópio era findado.

4.5 O Fim da Conferência

A delegação japonesa ainda se uniu às delegações francesa, estadunidense, alemã e espanhola para elaborar um esboço de convenção que contivesse as ideias básicas do Esboço Japonês,¹⁹⁹ mas com a exclusão do esquema de cotas como base de discussão, a conferência transcorreu sem maiores intervenções japonesas. Muitas alterações ainda foram feitas neste documento até que se chegasse na versão final contida no *League of Nations Treaty Series*. É interessante notar que, talvez em uma tentativa de armistício, Sawada se mostrou favorável a várias interferências propostas por Delevingne para este esboço das diversas delegações. A delegação soviética mais uma vez reiterou sua discordância com a aceitação das propostas franco-japonesas para base de discussões para a convenção, por acreditar que elas não apresentavam nenhuma medida efetiva que levasse à redução do tráfico e consumo ilícitos.²⁰⁰ Diversas delegações desejavam sua parcela ao mercado lícito, e o sistema de cotas foi substituído por um método de limitação indireta, feito através da vigilância sobre a demanda e a oferta de narcóticos através dos certificados de importação e exportação e das estimativas de exportação, importação e produção industrial. Alguns aspectos do Esboço do Comitê do Ópio estiveram presente no documento final da produção, como o órgão fiscalizador a qual o Japão havia apresentado oposição. O Corpo Supervisor (*Supervisory Body*) tinha a função de examinar as estimativas enviadas pelos países, e de fornecê-las caso países membros falhassem em provê-las no tempo hábil, ou caso o *Permanent Central Opium Board* não fosse atendido ao requisitar estimativas a países não-membros da Liga da Nações. Ele seria composto por 4 membros, sendo: um vindo do *Permanent Board*, um do Comitê do Ópio, um do *Health Committee*, e um do *Office*

¹⁹⁸ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 130-133

¹⁹⁹ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 315-319

²⁰⁰ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 258-260

*International d' Hygiène Publique.*²⁰¹ Após quase dois meses de debates, a Conferência para Limitação da Manufatura de Drogas Narcóticas foi encerrada no dia 13 de julho.

A assinatura japonesa na Convenção para Limitação da Manufatura e Regulamentação da Distribuição de Drogas Narcóticas de 1931 tinha, porém, um peso a mais. Vinte e cinco assinaturas de estados membros e não membros da Liga das Nações eram necessárias para que a convenção entrasse em vigor. Dentre estas vinte e cinco, deveriam constar, obrigatoriamente, as assinaturas de França, Alemanha, Holanda, Suíça, Grã-Bretanha, Turquia, Estados Unidos e Japão.²⁰² Além disso, o Japão pediu para que no protocolo de assinatura constasse sua reserva quanto a aplicação da convenção em Formosa, informando que a morfina crua resultante da manufatura feita na única fábrica do Governo-Geral de Formosa não estaria sujeita às limitações propostas, uma vez que os estoques desta substância eram controlados por aquele governo, e liberados apenas para fábricas de refinamento no Japão.²⁰³ O Japão, porém, só viria a ratificar a Convenção de 1931 em 1935, após sua retirada da Liga das Nações motivada pela invasão da China.²⁰⁴

²⁰¹ LIGA DAS NAÇÕES. **The Committees of the League of Nations:** Classified List and Essential Facts, p. 21-22

²⁰² Artigo 30. LIGA DAS NAÇÕES. **League of Nations Treaty Series, Volume 139**, p. 334

²⁰³ LIGA DAS NAÇÕES. **Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I:** Plenary Meetings, Text of the Debates, p. 264-265; LIGA DAS NAÇÕES. **League of Nations Treaty Series, Volume 139**, p. 345

²⁰⁴ LIGA DAS NAÇÕES. **League of Nations Treaty Series, Volume 156**, p. 268

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO

Em 19 de setembro de 1931, apenas dois meses após o fim da Conferência para Limitação da Manufatura, o Japão invadiu a Manchúria, no norte da China, sob o falso pretexto de um ataque terrorista feito por chineses contra trilhos de trem pertencentes a *Japan's South Manchuria Railway*, com o objetivo de prejudicar o Exército Imperial Japonês, estacionado em Kwantung, a pouco mais de quatro horas de carro de Mukden, local do ataque. A invasão foi internacionalmente criticada, com a China tendo apelado, imediatamente após o Incidente de Mukden, no dia 21 de setembro, ao Conselho da Liga das Nações para que se atentasse ao desenvolvimento das ações japonesas na região. Um ano mais tarde, em setembro de 1932, ficou pronto o relatório de uma comissão enviada pela Liga das Nações à China e ao Japão para estudar a situação e emitir um parecer. O Relatório Lytton, como viria a ficar conhecido, traça a história das relações entre China, Japão e Rússia e sua disputa pelo território da Manchúria, além de fazer considerações sobre o desenvolvimento da região. Por exemplo, o relatório afirma que, diferente de locais como Argentina ou Canadá, que desenvolveram suas malhas ferroviárias com a intenção de desenvolvimento econômico, na Manchúria a expansão das ferrovias se deu principalmente pela rivalidade entre China e Japão.²⁰⁵

A solução do conflito não era simples. Restaurar o *status* da Manchúria para o que era antes da invasão apenas deixaria para o futuro o risco de outro conflito. Antes mesmo que o relatório fosse entregue ao Conselho da Liga, o Japão havia reconhecido a independência da região na forma de um estado chamado Manchukuo, então governado por um governo pró-Japão, e, portanto, manter esta configuração política de um território reconhecidamente chinês, mas feita à revelia desta e da população do local, majoritariamente chinesa, também não era uma solução apropriada. Interessante é o fato de o relatório ter levado em consideração a alegação japonesa de uma suposta preocupação com uma eminentemente superpopulação em seu país. Apesar de ponderar que o Japão não havia ainda começado a estimular a emigração de japoneses para a Manchúria - nem parecia traçar planos de o fazer - ele reconhecia que uma população em crescimento leva a necessidades maiores de industrialização, e o Japão podia contar como certos apenas os mercados asiáticos, em particular o chinês, e um governo amigo no norte da China poderia ser favorável a consolidação destes mercados.²⁰⁶

²⁰⁵ LIGA DAS NAÇÕES. **Appeal by the Chinese Government:** Report of the Commission of Enquiry, p. 42-43

²⁰⁶ LIGA DAS NAÇÕES. **Appeal by the Chinese Government:** Report of the Commission of Enquiry,

No entanto, tanto cuidado na formulação das sugestões de resolução do conflito não foram suficientes, e em 1933 o Japão pediu sua saída formal da Liga das Nações. Segundo Harumi Goto-Shibata, as reuniões do Comitê do Ópio passaram então a refletir estes antagonismos. Na vigésima reunião do Comitê, em 1935, a retirada do Japão da Liga já era oficial, mas sua participação no Comitê ainda era essencial. Cidadãos japoneses continuavam a praticar o tráfico, e o estabelecimento de um Monopólio do Ópio em Manchukuo em 1933 preocupava o Comitê e a China. Como vimos, apenas em 1935 o Japão assinaria a convenção cuja confecção havia tão ativamente participado, com a ressalva de não aplicaria seus artigos no território colonial de Formosa.²⁰⁷ Em 1942, o Monopólio do Ópio em Manchukuo imprimia propaganda pró-Japão, informando que o estabelecimento do país foi promovido pelo Japão para livrar as populações chinesas da região do ópio e da vilania ocidental. Nesta época, em meados da Segunda Guerra Mundial, o Japão já estava empenhado em sua campanha anti-Estados Unidos e anti-Inglaterra.²⁰⁸

Após a Conferência para Limitação da Manufatura, portanto, a posição geopolítica japonesa passou a influenciar negativamente o trabalho de sua representação no Comitê do Ópio. A Conferência para Supressão do Fumo do Ópio no Extremo Oriente, ocorrida em Bangkok ainda em 1931 falhou nas expectativas criadas, principalmente porque a China se recusou a participar dela, ou a receber a comissão de inquérito sobre a situação do fumo do ópio, preparatória para a conferência, em seu território.²⁰⁹ Após este ano, a relação do Japão com a Liga das Nações e o Comitê do Ópio viria a se deteriorar ainda mais. As acusações de permissibilidade do governo para com o tráfico performado por japoneses continuaram a ocorrer, e agora havia também a acusação de que o Japão atuava dubiamente quanto ao monopólio do ópio em Manchukuo, produzindo morfina para a recuperação de adictos em heroína e ópio. Depois de 1937, com o início da Segunda Guerra Sino-Japonesa, dificilmente

p 128. O estudo do discurso da necessidade de expansão do território japonês para atender a sua capacidade populacional é feito em TERADA, Kuniyuki. **Actors of international cooperation in prewar Japan: the discourse on international migration and the League of Nations Association of Japan.** Baden-Baden: Nomos, 2018

²⁰⁷ GOTO-SHIBATA, Harumi. **The League of Nations, Washington and internationalism in East Asia:** With special reference to the League's attempt to control opium. In: BEST, Antony (ed.). **The International History of East Asia, 1900-1968:** Trade, ideology and the quest for order. Abingdon: Routledge, 2010, p. 63-64

²⁰⁸ SMITH, Norman. **Intoxicating Manchuria:** Alcohol, Opium, and Culture in China's Northeast. Vancouver: UBC Press, 2012. O capítulo 8, p. 169-191, faz o debate sobre a propaganda pró-japonesa feita pelo Monopólio do Ópio de Manchukuo

²⁰⁹ GOTO-SHIBATA, Harumi. **The League of Nations, Washington and internationalism in East Asia:** With special reference to the League's attempt to control opium. In: BEST, Antony (ed.). **The International History of East Asia, 1900-1968:** Trade, ideology and the quest for order. Abingdon: Routledge, 2010, p. 63

essas acusações produziram constrangimento, afinal tempos de guerra demandam maior consumo de entorpecentes pelos governos.

Com a aprovação das convenções de 1925 e 1931, muitos governos notaram a expansão do tráfico internacional e a sofisticação das redes de contrabando e crime organizado. Em 1936, uma nova conferência, desta vez voltada ao comércio ilícito, foi convocada. A esta altura, a retirada do Japão da Liga das Nações já era oficial, mas ainda assim ele esteve presente na conferência. No entanto, sua participação foi bem menos expressiva do que em conferências anteriores. Apenas um delegado foi enviado a esta, e dois a de Bangkok, em comparação às grandes delegações de Genebra e da Limitação da Manufatura, cada uma com oito integrantes. Para McAllister, a divisão política japonesa do momento, entre civis e militares, era uma das causas da aparente apatia japonesa, e podemos supor que, assim como foi feito na China pelos senhores de guerra e mais tarde pelo governo do Kuomintang, o exército japonês também derivou parte de sua receita do comércio de narcóticos.²¹⁰ Com receio de cortar de vez os laços já delicados do Japão com o Comitê do Ópio, o *Permanent Central Opium Board* se restringiu de fazer maiores comentários contra o contrabando feitos por japoneses. Isso, porém, não foi o suficiente. Sem jamais ratificar a Convenção de 1936, o Japão se retirou do Comitê do Ópio em 1939.²¹¹

Esta pesquisa consistiu em analisar o período que entendemos como o mais fértil das relações entre o Comitê do Ópio e o Japão, entre o final da década de 1920 e o primeiro ano da década de 1930. Ainda que sob diversas acusações de leniência de seu governo para com o tráfico, os representantes japoneses do período se mostraram participativos, respondendo às acusações e defendendo interesses nacionais. Neste sentido, este estudo pretende unir-se a outros, como o de Thomas Burkman, que buscam demonstrar que a participação japonesa na Liga das Nações não apenas não foi apática, mas foi relevante, com representante japoneses ocupando cargos importantes dentro da instituição, e atuando em reuniões e comitês de forma expressiva.²¹² Evidentemente, a presença de indivíduos japoneses dentro da Liga das Nações não indica automaticamente uma intenção colaborativa de seu país nos trabalhos da mesma no tocante a política externa, como por exemplo na ocupação de cargos administrativos junto ao Secretariado, que não envolviam interesses nacionais tanto quanto discussões a respeito do

²¹⁰ McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century**: An International History. Londres: Routledge, 2000, p. 115, 120; BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). **Opium regimes**: China, Britain, and Japan, 1839–1952. Berkeley: University of California Press, 2000, p. 17

²¹¹ LIGA DAS NAÇÕES. **League of Nations Treaty Series, Volume 198**, p. 321

²¹² BURKMAN, Thomas W. **Japan and the League of Nations**: Empire and World Order, 1914 – 1938. Honolulu: University of of Hawai‘i Press, 2008

funcionamento prático da Liga. Tendo isso em vista, esta pesquisa trata da atuação japonesa que de fato envolvia interesses nacionais ligados a economia e política externa, e por isso a análise das diversas reuniões internacionais sobre o tráfico de narcóticos se mostra relevante. Ainda que não tenhamos acesso a fontes japonesas sobre o tema, como troca de correspondência e instruções entre o corpo diplomático presente em Genebra e seu gabinete correlato no Japão, podemos supor, graças a própria essência da função da representação diplomática, que os delegados presentes nas reuniões sobre narcóticos analisadas ao longo desta pesquisa atuavam sob instruções, recomendações e ordens de seu Ministério, e que portanto essa mesma atuação é uma parte relevante da expressão do interesse japonês sobre o assunto. A análise das fontes reforça esta compreensão, dado que com o avanço dos debates transcritos e publicados pela Liga das Nações é possível notar todas as sinuosidades discursivas passíveis de se encontrar em negociações de qualquer tipo: percepções sobre irritação, cansaço, ironia, insistência, recuos estratégicos ou obstinação de posicionamentos compõe um cenário rico sobre as reuniões e os comportamentos dos envolvidos.

Ademais, esta pesquisa também pretende agregar análise a um campo de estudos anglocêntrico, em que predomina o estudo da relevância das participações estadunidense e britânica na Liga das Nações, e o exame da questão do tráfico de narcóticos mostra-se particularmente prolífico para tal. Ainda que obras como a de William McAllister demonstrem pormenorizadamente o envolvimento dos Estados Unidos nas discussões sobre narcóticos²¹³, tanto na Liga das Nações como seus desdobramentos na política interna daquele país, pode-se argumentar que a participação estadunidense na Liga no tocante a narcóticos não gerou muitos resultados práticos. A linha de conduta proibicionista estadunidense não agregou muitos adeptos dentro do Comitê do Ópio ou das convenções sobre narcóticos analisadas nesta pesquisa, e é relevante lembrar que a Convenção de Genebra de 1925 foi aprovada a despeito da retirada da delegação dos Estados Unidos e da China da Segunda Conferência do Ópio, ocorrida no mesmo ano. No capítulo 3 desta pesquisa também foi demonstrado como o esquema de limitação da manufatura proposto pela mesma delegação foi eliminado como base de discussões em 1929, e pode-se supor que aquele era um esquema relevante para a representação estadunidense dentro do Comitê do Ópio, uma vez que ela inicialmente apresentou o esquema como de sua autoria, ainda que ele tivesse sido produzido por um estrangeiro.

²¹³ McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century: An International History**. Londres: Routledge, 2000

Contrapondo-se a isso existe o papel da delegação britânica no Comitê do Ópio e nas diversas convenções sobre narcóticos feitas no contexto da existência da Liga das Nações, e mesmo nesta pesquisa é possível perceber a importância desta representação dentro das reuniões analisadas.²¹⁴ Não buscamos aqui incutir em uma análise teatral dos eventos, que envolveria contrapor como antagonistas as delegações britânica e japonesa em uma disputa pelo título de vencedora do esquema de limitação da manufatura, mas não reconhecer que as principais discussões sobre a limitação da manufatura ocorridas desde de o Encontro dos Representantes Manufatureiros de 1930 envolveu o debate de duas propostas principais, o esquema do sistema de cotas proposto pela delegação britânica e a oposição oferecida a ele pela delegação japonesa, seria um equívoco de interpretação das fontes de igual proporção a compreensão hollywoodiana dos eventos. A análise da Décima Quarta Sessão do Comitê do Ópio de 1931 mostra-se importante, portanto, para demonstrar a evolução dos debates sobre o esquema e da oposição ao esquema britânico, que viria a atingir seu ápice na Convenção de alguns meses mais tarde. Durante a Convenção, a oposição japonesa tomou a forma de um esquema de limitação da manufatura de autoria própria, que ao longo dos dias de duração da Convenção agregou apoiadores. Como foi analisado no capítulo 4, podemos supor que o sucesso do esquema japonês se deve menos a capacidade de sua delegação de convencimento dos seus pares do que a uma insatisfação destes para com o que foi apresentado pela delegação britânica. Neste sentido, convém relativizar a relevância japonesa atentando para o fato de que o esquema que foi proposto por ela - que delimitava um sistema que entendemos como liberal da produção manufaturada de narcóticos, quando analisado do ponto de vista da política internacional e em contraste com o esquema britânico de engessamento da produção global de narcóticos – não foi uma invenção inédita sua. Em outras palavras, não era essencial que a oposição fosse japonesa, uma vez que o esquema apresentado contém princípios de gestão mercadológica então amplamente conhecidos. No entanto, ainda se faz necessário reconhecer que a oposição mais bem sucedida foi aquela oferecida pela delegação japonesa, e é possível mesmo perguntar: não houvesse esta delegação capitaneado, durante a Convenção para Limitação da Manufatura, a oposição à proposta britânica, não teria sido esta aprovada eventualmente, ainda que contasse com alguma discordância por parte de outras delegações? As fontes analisadas não permitem responder a esse questionamento, mas o conhecimento sobre

²¹⁴ Knepper analisa a relevância britânica nas discussões sobre narcóticos ocorridas na Liga das Nações em KNEPPER, Paul. **International crime in the 20th century**: The league of nations era. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011, p. 114-139

o ocorrido com as delegações dos Estados Unidos e da China na Segunda Conferência do Ópio de 1924-25 levam a compreensão de que uma oposição que não conquiste apoio generalizado, ainda que venha de delegações fortes dentro do âmbito dos debates sobre narcóticos, pode não gerar as mudanças esperadas por estas.

REFERÊNCIAS

Fontes

LIGA DAS NAÇÕES. Appeal by the Chinese Government: Report of the Commission of Enquiry. Documento C.663.M.320.1932.VII.

LIGA DAS NAÇÕES. Conférence sur la Limitation de la Fabrication des Stupéfiants: Plan en vue de la Limitation de la Production des Stupéfiants manufacturés, soumis par M. C. K. CRANE. Documento C. 251. M. 114. 1931. XI. [Conf. L. F. S. 7.]

LIGA DAS NAÇÕES. League of Nations Treaty Series, Volume 8

LIGA DAS NAÇÕES. League of Nations Treaty Series, Volume 81

LIGA DAS NAÇÕES. League of Nations Treaty Series, Volume 139

LIGA DAS NAÇÕES. League of Nations Treaty Series, Volume 156

LIGA DAS NAÇÕES. League of Nations Treaty Series, Volume 198

LIGA DAS NAÇÕES. Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume I. Documento C. 88. M. 34. 1931. XI. Vol. I. [O.C./14th Session/ P.V.] Conf. L. F. S. 6.

LIGA DAS NAÇÕES. Minutes of the Fourteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, Volume II. Documento C. 88. M. 34. 1931. XI. Vol. II. [O.C./14th Session/ P.V.]

LIGA DAS NAÇÕES. Minutes of the Sixth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs. Documento C. 397. M. 146. 1924. XI.

LIGA DAS NAÇÕES. Minutes of the Thirteenth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs. Documento C. 121. M. 39. 1930. XI.

LIGA DAS NAÇÕES. Minutes of the Twelfth Session of the Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs. Documento C. 134. M. 149. 1929. XI.

LIGA DAS NAÇÕES. Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume I: Plenary Meetings, Text of the Debates. Documento C. 509. M. 214. 1931. XI.

LIGA DAS NAÇÕES. Records of the Conference for the Limitation of the Manufacture of Narcotic Drugs, Volume II: Meeting of the Committees and the Sub-Committee on Control. Documento C. 509. M. 214. 1931. XI. Volume II.

LIGA DAS NAÇÕES. Records of the Second Opium Conference, Volume I: Plenary Meetings, Text of the Debates. Documento C. 760. M. 260. 1924. XI.

LIGA DAS NAÇÕES. **Report of the Preliminary Meeting of Official Representatives of the Manufacturing Countries.** Documento C. 669. M. 278. 1930. XI. [Conf. L. F. S. 4.]

LIGA DAS NAÇÕES. **The Committees of the League of Nations: Classified List and Essential Facts.** Documento C. 99. M. 99. 1945. V.

LIGA DAS NAÇÕES. **Traffic in Opium:** Summary of Answers to the Opium Questionnaire, 1921, supplemented by other relevant information at the disposal of the Advisory Committee on Traffic in Opium during its second session, April 19th— 29th, 1922. Documento: C. 171(1). M. 88(1). 1922. XI.

Artigos

BURKMAN, Thomas W. **Japan and the League of Nations: AN ASIAN POWER ENOUNTERS THE ‘EUROPEAN CLUB.’** *World Affairs*, vol. 158, no. 1, 1995, p. 45-57. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20672444>. Acesso em 17 jul. 2022

GOTO-SHIBATA, Harumi. **The International Opium Conference of 1924-25 and Japan.** *Modern Asian Studies*, vol. 36, no. 4, 2002, p. 969–91. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3876480>. Acesso em 17 jul. 2022

PENDERSEN, Susan. **Back to the League of Nations.** *The American Historical Review*, vol. 112, no. 4, 2007, p. 1091-117. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40008445>. Acesso em 17 jul. 2022

WRIGHT, Hamilton. **The International Opium Commission.** *The American Journal of International Law*, vol. 3, no. 3, 1909, p. 648-673. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2186686>. Acesso em 17 jul. 2022

WRIGHT, Hamilton. **The International Opium Commission.** *The American Journal of International Law*, vol. 3, no. 4, 1909, p. 828-868. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2186415>. Acesso em 17 jul. 2022

Livros

AMBARAS, David R. **Japan’s Imperial Underworlds:** Intimate Encounters at the Borders of Empire. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

BERRIDGE, Virginia. **Opium and the People:** Opiate Use and Drug Control Policy in Nineteenth and Early Twentieth Century England. Londres: Free Association Books LTD, 1999

BEST, Antony (ed.). **The International History of East Asia, 1900-1968:** Trade, ideology and the quest for order. Abingdon: Routledge, 2010

BROOK, Timothy; WAKABAYASHI, Bob Tadashi (ed.). **Opium regimes:** China, Britain, and Japan, 1839–1952. Berkeley: University of California Press, 2000

- BURKMAN, Thomas W. **Japan and the League of Nations**: Empire and World Order, 1914 – 1938. Honolulu: University of Hawai‘i Press, 2008
- DIAS, Alfredo Gomes. **Portugal, Macau e a Internacionalização da Questão do Ópio (1909-1925)**. Macau: Livros do Oriente, 2004
- DICKINSON, Frederick R. **World War I and the triumph of a new Japan**, 1919–1930. Cambridge: Cambridge University Press, 2013
- FRIMAN, H. Richard. **NarcoDiplomacy**: Exporting the U.S. War on Drugs. Nova Iorque: Cornell University Press, 1996
- GELBER, Harry G. **Opium, Soldiers and Evangelicals**: England’s 1840–42 War with China and its Aftermath. London: Palgrave Macmillan, 2004
- KNEPPER, Paul. **International crime in the 20th century**: The league of nations era. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011
- McALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the 20th Century**: An International History. Londres: Routledge, 2000
- MYERS, Ramon H; PEATTIE, Mark R (ed.). **The Japanese Colonial Empire, 1895-1945**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1984
- OLIVEIRA, P.A. (ed.). **Sociedade das Nações (1920-1946)**: Promessas e legadas. Lisboa: Biblioteca Nacional de Portugal / Instituto Diplomático, 2020
- RIMNER, Steffen. **Opium’s Long Shadow**: From Asian Revolt to Global Drug Control. Massachusetts: Harvard University Press, 2018
- SHIMAZU, Naoko. Japan, **Race and Equality**: The Racial Equality Proposal of 1919. Londres: Routledge, 1998
- SMITH, Norman. **Intoxicating Manchuria**: Alcohol, Opium, and Culture in China's Northeast. Vancouver: UBC Press, 2012
- TERADA, Kuniyuki. **Actors of international cooperation in prewar Japan**: the discourse on international migration and the League of Nations Association of Japan. Baden-Baden: Nomos, 2018
- WRIGHT, Ashley. **Opium and Empire in Southeast Asia**: Regulating Consumption on British Burma. New York: Palgrave Macmillan, 2014