



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE,
ECONOMICHE E SOCIALI**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
RELAZIONI INTERNAZIONALI**

**Gli Stati Uniti e la lotta al
narcotraffico, il caso
messicano (1916-2013)**

Tesi di laurea di: Thomas Aureliani

Relatore: Prof.ssa Mariele Merlati

Correlatore: Prof. Fernando Dalla Chiesa

Anno accademico: 2012/2013

INDICE

Premessa	1
1. Il proibizionismo americano e le attenzioni verso il Messico (1916-1946)	
1.1 Le prime leggi antidroga americane	3
1.2 L'epoca del proibizionismo e le conseguenze in Messico (1916-1930).....	7
1.3 La nascita del Federal Bureau of Narcotics e l'offensiva contro la marijuana	12
1.4 Gli Stati Uniti ed i lavori della Società delle Nazioni	15
1.5 L'intensificarsi della pressione americana in Messico e il caso Viniegra	19
1.6 La Seconda Guerra Mondiale	27
2. Tra pressione e cooperazione (1947-1980)	
2.1 L'avvio della campagna permanente.....	33
2.2 La cold (antidrug) war di Anslinger	36
2.3 L'espansione degli apparati burocratici sanitari durante gli anni Sessanta	42
2.4 La Convenzione ONU del 1961 e l'aumento del consumo di stupefacenti.....	44
2.5 Nixon e The War on Drugs	47
2.6 Pressione e unilateralismo: l'operazione Intercept	52
2.7 Ford, Carter e l'operazione Condor.....	60
3. L'escalation della “war on drugs”: da Reagan a Clinton (1981-2000)	
3.1 La prima amministrazione Reagan: nuove dinamiche, prime risposte	71
3.2 Tensione e acredine: l'importanza del caso Camarena	75
3.3 La National Security Decision Directive 221.....	79
3.4 La Anti-Drug Abuse Acts e il processo di certificazione	82
3.5 Bush e la fine della Guerra Fredda.....	85
3.6 Lo “spirito di Houston”	89
3.7 Clinton, il NAFTA e le sue implicazioni rispetto al narcotraffico	94
4. La guerra alla droga messicana ed il Piano Merida (2001-2013)	
4.1 Il nesso tra narcotraffico e terrorismo dopo l'11 settembre	101
4.2 La fine dell'egemonia del PRI ed il governo di Fox.....	107

4.3 La presidenza Calderon e l'avvio del piano Merida	111
4.4 Barack Obama e "Beyond Merida"	118
4.5 Verso un nuovo paradigma?	123
Conclusioni	132
Acronimi	137
Appendici I "Trends nel consumo di droghe in U.S.A."	139
II "Costi economici e sociali relativi all'uso di droghe in U.S.A." ...	140
III "Il mercato della droga negli Stati Uniti: spese e sequestri"	141
IV "Le rotte della droga: dal Messico agli Stati Uniti"	142
V "Le vittime della violenza in Messico"	143
VI "La cooperazione: Piano Merida ed estradizioni"	145
Bibliografia	146
Ringraziamenti	153

PREMESSA

Stati Uniti e Messico condividono un confine di 3 mila chilometri, hanno relazioni economiche fittissime e gestiscono rapporti politico-diplomatici secolari. Il Messico è attualmente la prima fonte di sostanze stupefacenti per il florido mercato statunitense e la dilagante violenza che sta caratterizzando la guerra alla droga lanciata dalle ultime amministrazioni messicane ha spinto l'establishment di Washington ad una più stretta sorveglianza lungo i propri confini meridionali. Nonostante la recente e rinnovata attenzione al problema, i due paesi gestiscono le questioni relative al narcotraffico da almeno cento anni. Questa ricerca si pone proprio come obiettivo fondamentale l'approfondimento delle politiche degli Stati Uniti in relazione al problema del narcotraffico messicano. L'analisi dei rapporti tra i due paesi rispetto al tema della droga è inserito all'interno di una più generale disamina delle politiche antidroga che hanno adottato gli americani durante il periodo analizzato, sia a livello interno sia a livello internazionale. Alcune questioni fondamentali hanno accompagnato tutto il percorso di ricerca. In primo luogo è stato doveroso interrogarsi rispetto al tipo di politiche che hanno perseguito gli Stati Uniti riguardo al problema della droga fin dai primi decenni del Novecento. Lo scopo è capire se la Casa Bianca abbia sviluppato un modello che privilegiasse la riduzione della domanda o dell'offerta, e se nell'adottare l'uno o l'altro approccio essi abbiano perseguito una politica coercitiva oppure permissivista. Un'ulteriore questione riguarda il grado di importanza che l'establishment di Washington ha assegnato al problema della droga rispetto ad altri temi più generali e onnicomprensivi come la Guerra Fredda o la globalizzazione dei mercati. Infine, l'interrogativo che sta alla base di questa ricerca riguarda le caratteristiche e le modalità che hanno assunto tali politiche in relazione al Messico durante il periodo analizzato, ed in particolare quale peso abbiano avuto in relazione alla situazione attuale.

Per rispondere a questi quesiti è stato preso in considerazione un lasso temporale molto ampio. Si è individuato come specifica data *a quo* il 1916, anno in cui il Dipartimento di Stato iniziò a porre sotto il proprio scrutinio i traffici illegali di droga al confine messicano, mentre come data *ad quem* il 2013 perché il narcotraffico ha acquistato oggi più che mai rilevanza nelle relazioni tra i due paesi. All'interno di questo panorama temporale la trattazione è divisa in 4 periodi a cui corrispondono altrettanti capitoli.

Il primo capitolo comprende il periodo che va dal 1916 al 1946, anni in cui il proibizionismo americano iniziò a condizionare i traffici ed i flussi di droga dal Messico

agli Stati Uniti; l'obiettivo è quello di cogliere in che modo gli ufficiali americani iniziarono a porre sotto stretta attenzione il Messico ed in quali termini gli Stati Uniti portarono sulla scena internazionale il problema del narcotraffico. Il secondo capitolo che parte dal 1947 e termina con la fine della presidenza Carter nel 1980, mostra le relazioni tra i due paesi e lo sviluppo delle politiche antidroga americane all'interno di un panorama post-bellico caratterizzato dall'intensificarsi della Guerra Fredda. Il terzo capitolo, il cui arco temporale copre le presidenze di Reagan, Bush e Clinton, analizza il problema durante un periodo in cui le dottrine strategiche americane iniziarono a fare i conti con la fine del mondo bipolare e l'inizio di una fase caratterizzata dalla crescente globalizzazione economica. Infine, l'ultimo capitolo tratta la questione dal 2001 al 2013, periodo in cui saranno chiariti i motivi per cui il narcotraffico occupò buona parte del dibattito tra i due paesi, cercando di evidenziare le modalità con cui gli Stati Uniti cercarono di ovviare al problema degli incessanti flussi illegali di droga provenienti dal Messico. Tutto ciò calato all'interno di una fase in cui gli Stati Uniti dovettero ripensare alla propria dottrina strategica in relazione agli attentati terroristici dell'11 settembre.

Trattando un arco temporale ampio, mi sono avvalso di varie fonti. Prioritari per la stesura di questo lavoro sono stati la documentazione diplomatica statunitense declassificata, i *Foreign Relation of United States*, i discorsi presidenziali presenti nell'*American Presidency Project*, i report del Congresso e della Casa Bianca oltre che le testimonianze di ufficiali ed esperti davanti alle commissioni del Senato e della Camera statunitensi. Per quanto riguarda la letteratura, quella che tratta nello specifico il tema è povera. A fronte di un buon numero di monografie che trattano il tema delle politiche antidroga americane, i volumi che hanno affrontato questo argomento con particolare riguardo al Messico sono quasi inesistenti. Alcuni saggi ed articoli contenuti in riviste specialistiche sono stati invece molto utili, a questo proposito occorre citare i lavori di Craig, Toro, Walker e Astorga.

1. IL PROIBIZIONISMO AMERICANO E LE ATTENZIONI VERSO IL MESSICO (1916-1946)

Questo primo periodo analizzato fu caratterizzato dal consolidamento del proibizionismo americano e dagli effetti che le politiche di Washington ebbero sul Messico in relazione al traffico illecito di stupefacenti. La prima guerra mondiale rappresentò una cesura tra un periodo in cui gli Stati Uniti iniziarono a mobilitare le proprie risorse diplomatico-politiche per aprire un dibattito domestico ed internazionale sul controllo degli stupefacenti (1900-1914) ed un secondo periodo in cui gli sforzi americani si concretizzarono in primo luogo inasprendo la legislazione in materia di alcolici e droghe (1916-1930). Il Messico fu il primo paese in cui gli Stati Uniti cercarono di trasferire il proprio approccio punitivo, paradigma caratterizzato da una stringente legislazione in cui i tossicodipendenti erano considerati “criminals first and addicts afterwards”. A questo riguardo verrà posta particolare attenzione all’anno 1916, data individuata come decisiva rispetto alle attenzioni che gli ufficiali americani iniziarono a porre sul Messico relativamente al narcotraffico. Fu però dagli anni Venti che, favorito dal proibizionismo americano e dalla collusione tra uomini politici e trafficanti in Messico, si sviluppò un mercato nero fiorente. Mercato nero che spinse i trafficanti stessi a sperimentare nuovi canali di distribuzione ed installare estese coltivazioni, soprattutto di oppio, nel nord-ovest del Messico. Gli Stati Uniti iniziarono dunque a consolidare il modello di policy che caratterizzerà la base portante della strategia americana in materia di narcotici per tutto il secolo: un modello essenzialmente *supply-side oriented* caratterizzato da una crescente ingerenza e pressione negli affari degli stati considerati paesi produttori o di transito di sostanze stupefacenti. La nascita del *Federal Bureau of Narcotics* (FBN) nel 1930 contribuì a spingere all’estremo il modello del “*control at source*”, impostazione che vide le sue massime conseguenze nel rapporto con Città del Messico. Se a livello domestico e bilaterale questi sforzi culminarono in una crescente regolamentazione, nell’arena internazionale gli Stati Uniti non sembrarono riuscire a riproporre il proprio paradigma punitivo. Anche se formalmente esclusi dalla Società delle Nazioni, l’influsso americano sui lavori dell’organismo internazionale ebbe comunque un certo rilievo.

1.1 Le prime leggi antidroga americane

Nel 1900 l’oppio e i suoi derivati (morfina ed eroina), la cocaina e la marijuana erano sostanze legali che potevano essere comprate, vendute e consumate senza difficoltà negli Stati Uniti. Non solo potevano essere prescritte dai dottori per alleviare i dolori o

l'insonnia, ma potevano anche essere acquistate in un qualsiasi negozio di alimentari o essere ordinate tramite posta. Ad esempio fino al 1903 la cocaina era uno degli ingredienti fondamentali della formula della Coca-Cola; la Parke Davis Company vendeva sigarette alle foglie di coca e sigari alla coca; la Sears Roebuck proponeva nel suo catalogo del 1897 un kit ipodermico comprendente siringhe, aghi, due fiale di morfina e una custodia, il tutto a \$1,50. Tuttavia già dalla Guerra Civile la dipendenza che queste sostanze potevano provocare, soprattutto tra i soldati che ne facevano uso per curare le ferite, era evidente e ciò indusse la comunità medica a pubblicizzare questo tipo di effetti collaterali¹. Nel 1895 si stima che il numero di americani dipendenti dalla morfina si aggirava intorno al 2-4% della popolazione. Una parte di questa percentuale era rappresentata da donne dall'alto reddito conosciute come *habitues*, un'altra parte era invece rappresentata da minoranze etniche impoverite, fortemente stigmatizzate dalla società americana. Infatti nel sud del paese la percezione pubblica riguardante la cocaina era associata al pregiudizio razziale contro i neri. Si credeva che il consumo di cocaina da parte della comunità nera potesse favorire l'abbattimento delle barriere che la società bianca aveva costruito tra le due comunità. Negli Stati Uniti occidentali alla comunità cinese era invece associato l'intenso consumo di oppio, mentre alla minoranza messicana l'utilizzo di marijuana. Da inizio secolo alcuni gruppi guidati da questo pregiudizio razziale si unirono ad altri che combattevano il consumo di alcol ed iniziarono a premere per un maggior controllo riguardo a droga e liquori. Emerse una nuova percezione che vedeva il consumo di stupefacenti come moralmente inaccettabile e dunque soggetto a restrizioni e limitazioni. Nel 1903 la *Pharmacist Association* propose, per proteggere i propri interessi, la vendita dei derivanti di oppio e cocaina solo con la prescrizione medica, infatti sia i farmacisti che i medici professionisti osteggiavano un completo divieto all'uso e alla vendita di queste sostanze. Gli sforzi della comunità medico-scientifica unita a quella di del movimento progressista portarono al *Pure Food and Drug Act of 1906*, misura con la quale tutti i narcotici utilizzati nei medicinali dovevano essere elencati precisamente nell'etichetta. Ciononostante i gruppi di pressione che contrastavano l'uso di stupefacenti non erano soddisfatti e spingevano per una proibizione totale. A questo riguardo alcune misure erano state prese nei confronti della comunità cinese: ad essi era proibita l'importazione negli Stati Uniti di ogni tipo di droga (1887) ed era vietata anche la produzione stessa (1890), riservata quest'ultima solo ai cittadini americani. Quindi all'inizio del secolo una proibizione vera e propria non era ancora in vigore, anche se alcune sembravano portare in

¹ Eva Bertram *Drug War Politics: The Price of Denial* Los Angeles University of California Press, 1996 p.61

quella direzione. Le problematiche relative al controllo dei traffici illegali di droga sullo scenario internazionale iniziò dal 1909, quando il cardinale Brent in missione nelle Filippine, allarmato dall'uso di stupefacenti da parte dell'esercito americano², convinse il presidente Theodore Roosevelt a partecipare e sostenere la Conferenza sull'Oppio di Shanghai. Seguendo le orme di questa conferenza e di quelle tenutesi all'Aja tra il 1912 e il 1914, molti parlamentari americani si convinsero della necessità di adottare delle misure più stringente in materia di narcotici, sforzo che portò il Congresso all'approvazione, nel Dicembre del 1914, della *Harrison Narcotics Act*. Legalmente la nuova misura richiedeva tre requisiti vincolanti per chiunque producesse o distribuisse sostanze stupefacenti: la registrazione di ogni transazione doveva essere segnalata al Governo Federale; venne istituita una tassa sulla vendita e l'acquisto di sostanze stupefacenti, ed infine veniva richiesta una prescrizione medica obbligatoria "in buona fede" da parte di un medico e "nel solo perseguimento della propria pratica professionale". La Harrison Act, anche se considerata la prima vera legge proibizionista in materia di stupefacenti, non ne proibiva l'uso, ne tantomeno considerava il consumo e la vendita un crimine, confermando la preferenza per un approccio medico piuttosto che punitivo.

Se a livello domestico gli Stati Uniti stavano iniziando a porre le basi per un dibattito più ampio in materia di stupefacenti, questo non si può ancora affermare se si analizzano le relazioni tra Stati Uniti ed il Messico all'inizio del xx secolo. Gli Stati Uniti in questo periodo, incoraggiati dalla retorica del *Destino Manifesto*³, non solo stavano inaugurando la propria proiezione internazionale ma stavano anche gettando le basi per una maggior ingerenza in America Latina, elemento che acquisterà un certo peso anche per quanto riguarda le relazioni interamericane in materia narcotraffico nel corso dei decenni successivi del Novecento. Fu Theodore Roosevelt nel discorso sullo stato dell'Unione del 1904 a sostenere la necessità di missioni di polizia internazionale in tutto il continente americano da parte di una nazione civilizzata come gli Stati Uniti. Questa impostazione, conosciuta anche come "corollario Roosevelt", era una chiara estensione della Dottrina Monroe. Il presidente James Monroe in un discorso al Congresso del 1823, annunciò che gli Stati Uniti non avrebbero tollerato alcun tentativo delle potenze europee di fondare colonie nel continente americano e che eventuali ingerenze dei governi europei negli affari interni delle nazioni americane sarebbero state considerate come una minaccia alla sicurezza e alla pace degli Stati Uniti, che a loro volta si sarebbero astenuti dall'intervenire

² Gli Stati Uniti acquisirono le Filippine nel 1898 in seguito alla guerra contro la Spagna.

³ Fu senatore Beveridge, ad evidenziare che "se non esistesse una forza da noi rappresentata il mondo ricadrebbe nelle tenebre delle barbarie"

nelle questioni politiche e nei conflitti europei. Di fatto, con la dottrina Monroe e il corollario Roosevelt erano state poste le premesse per affermare l'egemonia statunitense sull'intero continente. Durante il primo ventennio del xx secolo infatti gli Stati Uniti intervennero prepotentemente negli affari dei paesi latinoamericani ed in particolare in quelli messicani.

Gli anni autoritari del *Porfiriato* (1876-1910) avevano portato il Messico ad un boom economico senza precedenti nella sua storia, sviluppo favorito ed incoraggiato dagli Stati Uniti che nel 1890 assorbivano il 75% delle esportazioni messicane e costituivano la metà degli investimenti diretti esteri nel paese. La dipendenza economica dagli Stati Uniti caratterizzò tutta l'epoca di Porfirio Diaz, ed il Messico, considerato un "satellite economico" americano, era diventato "il padre degli stranieri e il patrigno dei messicani."⁴ La rapida crescita economica portò anche a forti contrasti sociali ponendo così le premesse per la Rivoluzione messicana, che vide lo scontro tra le forze rivoluzionarie (guidate da Madero, Pancho Villa e Emiliano Zapata) e controrivoluzionarie (sostenute dal generale Huerta e da Felix Diaz). Durante la presidenza di William Howard Taft, gli Stati Uniti appoggiarono apertamente Huerta, che prese il potere installando un regime di terrore. Tuttavia, il nuovo presidente americano Woodrow Wilson, spinse per un cessate il fuoco generale, incoraggiò libere elezioni, e impose a Huerta l'allontanamento dalla vita politica del Messico⁵. Nei primi mesi del 1914, dopo il rifiuto di questi termini da parte del generale Huerta, Wilson ordinò alla marina di occupare il porto di Veracruz e di rinforzare tutte le forze armate che stazionavano nei pressi del golfo del Messico inducendo di fatto le dimissioni del generale. Gli Stati Uniti da quel momento sostennero il governo costituzionalista di Venustiano Carranza, che si opponeva al più radicale Pancho Villa per la successione al potere. Quest'ultimo, fortemente contrariato dall'appoggio americano a Carranza, orchestrò la propria vendetta uccidendo prima 15 cittadini americani ad El Paso, e successivamente invadendo insieme a 500 *villistas* la città americana di Columbus. La reazione del presidente Wilson fu decisa e si concretizzò, tra il 1916 ed il 1917, nella *punitive expeditions* da parte della *US Cavalry* comandata dal Generale Pershing. Anche se lo sforzo americano non portò alla cattura di Pancho Villa, Carranza riuscì a proclamare la nuova costituzione il 5 febbraio del 1917⁶ ed il primo maggio dello stesso anno diventò presidente⁷.

⁴ George W. Grayson *United States and Mexico : Patterns of Influence*. - New York [etc.] : Praeger, 1984 p.20

⁵ Clint E. Smith *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations* Lynne Rienner Publishers, 2000 p. 41-42

⁶ In quello stesso mese Carranza dichiarò il Messico stato neutrale resistendo alle pressioni del Ministro degli Esteri tedesco Zimmerman che aveva promesso al Messico la restituzione dei territori

1.2 L'epoca del proibizionismo e le conseguenze in Messico (1916-1930)

Come segnala la maggior parte della letteratura, lo sviluppo della criminalità organizzata negli Stati Uniti ed in particolare l'incremento del mercato nero al confine messicano fu conseguenza diretta del proibizionismo. Regolamentato dalla *Volstead Act* e sancito dal 18° emendamento alla costituzione americana che vietava il consumo, il trasporto e la vendita di alcolici, il concetto di proibizionismo fu anche legato alle stringenti leggi antidroga che furono promulgate a partire dagli anni Venti. Queste forme di controllo sociale che caratterizzarono il periodo susseguente alla prima guerra mondiale furono anche rafforzate da stringenti leggi in materia di immigrazione. Il passaggio della *Immigration Act of 1924* (The Johnson-Reed Act) stabiliva delle quote di ingresso per ogni nazione, il cui obiettivo “was to preserve the ideal of American homogeneity”⁸. Questo sentimento, unito alla volontà di controllare porzioni della società attraverso l'inasprimento di alcune leggi in materia di alcolici e stupefacenti fu un *leit-motiv* che caratterizzò tutti gli anni Venti. Il clima di xenofobia da una parte contribuì a favorire il mito della “cospirazione straniera” e dall'altra, come si è notato inizialmente, incrementò i pregiudizi nei confronti degli immigrati di ogni etnia a cui veniva spesso associato l'abuso di droghe e alcol.

Per quanto riguarda il tema di questa ricerca l'attenzione sarà posta principalmente sul proibizionismo associato agli stupefacenti. Si è notato in precedenza come la *Harrison Narcotics Act* non possa essere considerata un legge proibizionista in toto. A trasformare questa misura in una legge più stringente fu il Dipartimento del Tesoro, che essendo l'organismo a cui fu affidato il compito di amministrare e far rispettare questa norma, emanò nel 1915 un regolamento nel quale affermò come le prescrizioni per la cura dei tossicodipendenti “dovrebbero mostrare la buona fede dei medici diminuendo il dosaggio e riducendo la quantità prescritta di volta in volta”⁹. Il Dipartimento iniziò dunque una campagna aggressiva nei confronti di dottori e farmacisti, accusati di vendere e smerciare droga ai propri pazienti. Nel 1921 la *Narcotic Division* iniziò ad assumere sempre più agenti e già in quell'anno almeno 1,583 dottori e farmacisti furono arrestati ed imprigionati. Anche la Corte Suprema degli Stati Uniti, dopo un iniziale resistenza alle pressioni del Dipartimento del Tesoro, sposò il paradigma punitivo emettendo una serie di

persi durante la guerra messicana contro gli Stati Uniti qualora si fosse schierato con le potenze centrali durante la I guerra mondiale.

⁷ Clint E. Smith, *op. cit.* p.44-45

⁸ US Department of State, Office of Historian, “Milestones: 1921–1936: The Immigration Act of 1924 (The Johnson-Reed Act)” <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/immigration-act> ultimo accesso marzo 2014.

⁹ Bertram et al.; *op cit* p.69

sentenze in questa direzione. Nel procedimento *United States v. Behrman* del 1922 la Corte affermò come la prescrizione a qualsiasi tossicodipendente costituisse un crimine indipendentemente dalla “buona fede” del medico. In sostanza dagli anni Venti le frizioni all’interno della comunità medica riguardo al trattamento dei pazienti tossicodipendenti, l’abuso di alcuni professionisti che dispensavano troppo facilmente morfina, cocaina ed eroina (esagerati e pubblicizzati dalle agenzie antinarcoctici), la stigmatizzazione dei tossicodipendenti considerati come criminali e la conseguente azione e pressione del Dipartimento del Tesoro indebolirono e divisero la già limitata opposizione all’approccio punitivo¹⁰. Nel 1922 lo sforzo di due parlamentari repubblicani, Wesley L. Jones e Jhon F. Miller portarono alla stipulazione della *Narcotic Drug Import Export Act* che vietava l’importazione e l’esportazione di oppio e altre droghe. La legge stabilì anche la nascita del *Federal Narcotic Control Board* (FNCB) incaricato di supervisionare il flusso in entrata e in uscita di narcotici. Due anni più tardi, nel marzo del 1924, il parlamentare repubblicano Stephen G. Porter propose al Congresso una legge che vietava l’importazione dell’oppio grezzo che serviva per produrre eroina. In tutti gli Stati Uniti l’opinione comune era infatti che la sostanza che più di ogni altra doveva essere limitata nell’uso e nel traffico era proprio l’eroina. All’inizio degli anni Venti si stimò che il 90% dei tossicodipendenti della costa Atlantica era assuefatto da questa sostanza. Dalle parole di Porter i dipendenti da eroina “balzano dal peccato al crimine” e in una testimonianza durante una discussione al Congresso in merito alla legge di Porter un dottore affermò che l’eroina “distrugge il senso di responsabilità”. Lo stesso Porter ammise che l’effetto maggiore del passaggio della legge non sarebbe stato quello di diminuire il consumo tra i cittadini americani, quanto quello di indurre le altre nazioni ad approvare leggi simili¹¹.

L’establishment antidroga americano, in questo periodo, non solo iniziò a combattere il consumo di droghe all’interno dei propri confini ma si convinse che il problema doveva essere risolto riducendo la produzione nei paesi esportatori. Ed è proprio per questo motivo che le prime attenzioni del Dipartimento di Stato e della *Narcotic Division* del Tesoro finirono sul Messico. Anche se in un messaggio al *Congreso de la Union* nel settembre del 1918 il presidente Carranza affermava che “todos los países son iguales y deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y soberanía” e che “ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro”, l’ingerenza americana negli affari messicani si iniziò a manifestare anche in materia di

¹⁰ Ivi p.75

¹¹ David F. Musto *the American Disease : Origins of Narcotic Control*. Oxford University Press, 1999 pp. 200,201

narcotraffico. Fu il 1916 a rappresentare l'anno in cui il problema del narcotraffico tra Messico e Stati Uniti iniziò a prendere forma. Il commercio di sostanze stupefacenti in Messico dall'inizio del xx secolo era stato oggetto di attenzione da parte del governo americano, ma la questione acquistò una certa rilevanza proprio dal 1916, ed in maniera più sistematica dagli anni Venti¹².

Il 1916 rappresenta il punto di svolta nei rapporti tra i due paesi in materia di narcotraffico per almeno tre motivi: in primo luogo perché il Dipartimento del Tesoro e il Dipartimento di Stato iniziarono ad esercitare una sistematica pressione sul Messico per proibire l'importazione di oppio; in secondo luogo perché il governo di Carranza introdusse la prima legislazione antidroga in Messico, proibendo l'importazione di oppio nel paese; ed in terzo luogo perché testimonianze di ufficiali dell'esercito di Pershing, insediato permanentemente sul confine ed impegnato nella spedizione punitiva contro Pancho Villa, rilevarono che una parte consistente delle truppe americane faceva regolarmente uso di stupefacenti.

I primi due fatti sono intrinsecamente collegati. In una comunicazione del 16 marzo l'Assistente alla Segreteria del Dipartimento del Tesoro riportò al segretario di Stato che il Messico, in aperta violazione alla convenzione internazionale sull'oppio, continuava ad importare droga attraverso il porto di Ensenada in Baja California. Il Tesoro si mostrò molto preoccupato anche perché vi furono prove che il Messico importava oppio grezzo, lo convertiva in oppio da fumare e successivamente lo esportava negli Stati Uniti¹³. L'urgenza nelle parole del Tesoro portò il Dipartimento di Stato ad esercitare una pressione sistematica sul governo messicano che si concretizzerà nella prima formulazione di una legge che proibiva l'importazione di oppio. È da notare come il Messico in quel periodo non abbia problemi riguardo al consumo di questo tipo di sostanze, e risultò evidente come Carranza abbia agito sotto l'influenza americana. Sempre nel 1916 il problema del traffico di stupefacenti coinvolse le truppe di Pershing stazionate al confine con il Messico. Oppio, morfina e cocaina entrano negli Stati Uniti attraverso Columbus ed El Paso in camion e vagoni treno che rifornivano di derrate la "spedizione punitiva". Lieutenant K.E. Kern, comandante della polizia militare a Douglas si rivolse all'Assistente Ufficiale dell'esercito americano lamentando che "in every organization of troops stationed at El Paso, Douglas,

¹² Ad esempio Nel 1912 il console americano a Chihuahua lavorava già intensamente con agenti speciali del dipartimento del Tesoro ad El Paso e con il Governatore del Chihuahua per sequestrare una partita di oppio nei pressi del porto di Manzanillo.

¹³ Assistant Secretary of Treasury Department to the Secretary of State, 16 March 1916. WNA, 812.114/Narcotics/6. In Gabriela Recio Drugs and Alcohol: US Prohibition and the Origins of the Drug Trade in Mexico, 1910-1930 *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, No. 1 (Feb., 2002), pp. 21-42 Cambridge University Press

Columbus, Nogales and Naco, there are from two to twelve drug users”¹⁴. In un Memorandum del 22 luglio 1916 l’esercito americano evidenziò che il traffico ed il commercio di oppio e cocaina era favorito sia dall’attività dei profughi cinesi che stazionavano sul confine, sia dai camionisti incaricati di servire l’esercito americano¹⁵.

Evidenziata l’importanza dell’anno 1916 è però fondamentale sottolineare che l’effettiva professionalizzazione delle attività riguardanti il narcotraffico al confine messicano sono riscontrabili negli anni successivi. Una corrispondenza tra il Tesoro e il Dipartimento di Stato del 1917 evidenziò come la maggior parte del commercio di oppio di quel periodo provenisse dalla Baja California. Tra il 1916 e il 1920 il Governatore di questo stato messicano era Esteban Cantù, segnalato da molti studiosi come uno dei primi trafficanti di droga del paese. Il coinvolgimento di Cantù nel traffico di droga era intimamente associato al suo ruolo di Governatore in quanto poteva distribuire diversi tipi di concessioni e licenze. Ad esempio concesse una licenza per vendere e commercializzare l’oppio a David Goldbaum, che rappresentava il sindacato dei commercianti cinesi di oppio, in cambio di una somma di 45.000\$. Una pratica cara al governatore era anche quella di rivendere la droga sequestrata allo stesso trafficante ma ad un prezzo molto più alto¹⁶. Cantù aveva infatti firmato nel 1917 la disposizione di Carranza che prevedeva il divieto di commerciare oppio per decreto del “supremo gobierno”, ma nonostante questo il governatore e la sua famiglia continuarono ad essere coinvolti nel traffico. L’oppio che si commerciava in quegli anni nel territorio della Baja California, proveniva nella maggior parte dei casi da un mercato di importazione proveniente da Liverpool, da Ginevra e dalla Germania. Le navi cargo viaggiavano dall’Europa fino a Panama per poi sostare a Corinto in Nicaragua, Salina Cruz nello stato messicano del Oaxaca, Manzanillo nel Colima; Mazatlàn a Sinaloa ed in conclusione arrivare ad Ensenada nella Baja California. Una volta che l’oppio arrivava nella Baja California, Cantù vendeva la merce ai cinesi di Los Angeles. Cantù, così come i messicani in generale non erano soli nel business del traffico di droga, erano infatti coinvolti anche cittadini americani, cinesi, rumeni, palestinesi, spagnoli, francesi, greci e giapponesi¹⁷. Molti studiosi hanno valutato il mandato di Cantù e la sua libertà di movimento come un sottoprodotto della grande autonomia dal governo centrale che risiedeva nella capitale, Città del Messico. La distanza che separava la Baja

¹⁴ James A. Sandos, Prostitution and Drugs: The United States Army on the Mexican-American Border, 1916-1917, Pacific Historical Review, Vol.49, No 4 (Nov,1980) pp. 621-645, University of California Press.

¹⁵ Van Schaick Memorandum Jan. 24 1917, DF 777, file 1217, RAOOC, RG395, NA, attached “Confidential Memorandum”, July 22,1916. In Sandos op cit. p.642.

¹⁶ Gabriela Recio Op cit. p.35

¹⁷ *Ibidem*

California dal centro del Messico e la relativa mancanza di mezzi di trasporto adeguati spiegano anche come il territorio sia sostanzialmente rimasto poco coinvolto dalla Rivoluzione.



Fig.1 Il traffico di oppio gestito dal Governatore della Baja California, Esteban Cantù (1916-1920), riproduzione personale tratta da Gabriela Recio, “Drugs and Alcohol: US Prohibition and the Origins of the Drug Trade in Mexico 1910-1930”.

Gli anni Venti furono caratterizzati dalla professionalizzazione e dall'incremento del traffico di stupefacenti dal Messico verso gli Stati Uniti e dall'inizio della produzione di oppio su vasta scala negli stati di Sonora, Sinaloa, Nayarit, Chihuahua e Durango. Durante il governo Obregon (1920-1924) il Messico seguì gli Stati Uniti nel porre le basi per un approccio più restrittivo e punitivo in materia di narcotici. Nel 1920 il governo pubblicò le “Disposiciones sobre el comercio de productos que pueden ser utilizados para fomentar vicios que degeneran la raza y sobre el cultivo de plantas que pueden ser empleadas con el mismo fin”. La prima formulazione stabiliva una serie di clausole: in primo luogo era richiesto un permesso da parte del Dipartimento della Salute per introdurre in Messico oppio, morfina, eroina e cocaina; un permesso era anche necessario per importare sottoprodotti di queste droghe che potrebbero portare alla dipendenza. Tali permessi spetterebbero solo ai negozi che detenevano licenza da farmacista. Inoltre la disposizione 5 del regolamento proibiva la coltivazione e il commercio di marijuana mentre la disposizione 6 stabiliva che il papavero da oppio così come i suoi derivati potevano essere trattati solo con il permesso del Dipartimento della Salute. Oltre che a livello federale, disposizioni di questo tipo furono inserite in molti ordinamenti statali, come nello Yucatan. In questi anni i consolati americani continuarono ad inviare al Dipartimento di Stato liste

che elencavano i nomi delle aziende o delle persone a cui era stato consentito il commercio di queste sostanze da parte del governo messicano.¹⁸ Gli Stati Uniti erano infatti allarmati perché, come evidenziava il commissario dell'*Internal Revenue*, “il problema della droga negli Stati Uniti era fuori controllo” e dalle parole del Segretario del Tesoro Andrew W. Mellon il narcotraffico era “in aumento in una misura tale per cui gli uffici doganali erano incapaci di sopprimere un traffico di queste dimensioni”¹⁹. Nel 1925 il nuovo presidente Plutarco Elias Calles diede continuità agli sforzi in tema di controllo del narcotraffico imponendo alle autorità giudiziarie messicane un trattamento più severo contro gli spacciatori e i consumatori di oppio, cocaina ed eroina. Nello stesso anno negoziò un trattato con gli Stati Uniti per ridurre il traffico di beni e di persone: mentre gli Stati Uniti erano intenzionati a fermare il traffico di rum e di stupefacenti al confine, il Messico era interessato a bloccare il traffico di armi. Tuttavia il governo degli Stati Uniti decise di non proseguire questa intesa con il Messico essenzialmente per due ragioni: in primo luogo gli americani volevano avere le mani libere per quanto riguarda la vendita di armi, ed in secondo luogo consideravano assolutamente inefficace l'accordo rispetto al traffico di alcolici. Un anno più tardi il governo messicano emanò un decreto che vietava l'esportazione di eroina e marijuana e nel 1929 il codice penale messicano fu rivisto e modificato in direzione di un incremento delle pene per coltivatori e produttori di droghe.

1.3 La nascita del *Federal Bureau of Narcotics* e l'offensiva contro la marijuana

In Messico, dopo la presidenza Calles, si succedettero una serie di governi fortemente fedeli a quest'ultimo che durarono fino al 1934. Calles era infatti occupato nella costruzione dell'istituzione politica che avrebbe governato il Messico per i successivi settant'anni. Nel 1929 infatti organizzò il *Partido Nacional Revolucionario* (PNR) nello sforzo di ridurre il potere dei *caciques* (i boss locali) e per istituzionalizzare la rivoluzione in un solo partito nazionale. Dal 1930, la stabilità politica che il Messico aveva cercato per lungo tempo sembrava essere raggiunta: la Chiesa era sotto controllo, i militari, la classe operaia e i datori di lavoro furono cooptati nel meccanismo del partito. Il nuovo corso messicano fu confermato dall'elezione di Lazaro Cardenas (1934-1940) che passò alla storia come grande riformatore ma soprattutto perché contrastò lo strapotere delle compagnie petrolifere straniere in materia energetica²⁰. Negli Stati Uniti l'elezione alla

¹⁸ Ivi, p 36-37

¹⁹ Maria Celia Toro *Mexico's "war" on Drugs: Causes and Consequences* Boudler, Colorado Lynne Rienner Publishers, 1995 p.10

²⁰ Clint E. Smith, *op. cit.* pp.49-50

Casa Bianca di Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) segnò la rinascita di una nazione fortemente scossa dalla crisi economica del 1929. Il nuovo corso e la nuova impronta presidenziale videro anche la sua concretizzazione in politica estera e con l'avvio della *Good Neighbor Policy* gli Stati Uniti promettevano una minor ingerenza e una politica di non intervento nei confronti paesi dell'America Latina. Il primo ambasciatore nominato da Roosevelt in Messico, Josephus Daniels, fu grande sostenitore di un sistema inter-americano solido e trasparente, e cercò grazie alla propria amicizia con il presidente Cardenas di migliorare e sostenere i rapporti tra le due nazioni. Fu però verso la fine degli anni '30 che emersero alcuni problemi tra le due amministrazioni, sia a livello di politica economica sia riguardo alle politiche antidroga.

Gli anni Trenta segnarono per gli Stati Uniti il decisivo salto di qualità per quanto riguarda il controllo e la lotta al narcotraffico. Gli sforzi del Congresso per creare un'agenzia indipendente che si occupasse di narcotraffico risultarono nel 1930 nella creazione del *Federal Bureau of Narcotics* (FBN), agenzia costituita all'interno del Dipartimento del Tesoro. Il presidente Herbert Hoover nominò, data la sua esperienza nella *Prohibition Unit*²¹, Harry Anslinger come primo commissario della nuova agenzia. Inizialmente, il Dipartimento del Tesoro e il Dipartimento di Stato, avevano idee contrastanti riguardo il ruolo e gli obiettivi del nuovo Bureau. Da una parte il Tesoro non pretendeva grandi cambiamenti rispetto alle già esistenti politiche antidroga. Porter, uno degli uomini del Congresso che sponsorizzò la legislazione che favorì la nascita del FBN, caldeggiava per un miglioramento della legislazione interna e osteggiava un'apertura americana verso le attività in materia di narcotici della Società delle Nazioni. Dall'altra parte il Dipartimento di Stato aveva altri piani riguardo al FBN. In particolare, Jhon Kenneth Caldwell, *Assistant Chief of the Division of Far Eastern Affairs*, era favorevole a delle modifiche di più ampio respiro rispetto alla politica estera americana in materia di narcotici. Anslinger, sfruttando la poca chiarezza sul vero ruolo che doveva avere il suo Bureau, iniziò a creare il proprio feudo personale all'interno della burocrazia federale americana e cercò di ricucire i rapporti tra i diversi dipartimenti per consegnare agli Stati Uniti una politica antidroga coerente ed influente²². La concezione principale sui cui Anslinger basò le sue convinzioni in materia di narcotraffico consisteva nella necessità di rafforzare il controllo dell'offerta di droga, in

²¹ La Prohibition Unit era l'agenzia americana incaricata di far rispettare e applicare la National Prohibition Act of 1919, più comunemente chiamata Volstead Act. Questa legge formalizzò il 18° emendamento della costituzione americana riguardo alla proibizione del commercio, della vendita e della produzione di alcolici.

²² Douglas Clark Kinder and William O. Walker III, *Stable Force in a Storm: Harry J. Anslinger and United States Narcotic Foreign Policy, 1930-1962* *The Journal of American History*, Vol. 72, No 4 (Mar, 1986) pp. 908-927, Organization of American Historians

particolare dall'estero. Per raggiungere questo scopo, egli cercò in primo luogo di espandere il proprio budget federale, nonostante i tagli imposti dalla Grande Depressione, ed in secondo luogo intese proteggere il FBN dagli sforzi riorganizzativi che il Dipartimento del Tesoro cercò di fare per fondere alcune agenzie. Per generare il supporto necessario per proteggere ed espandere la propria agenzia, Anslinger diede il via ad un intensa e aggressiva campagna per modellare e plasmare l'opinione pubblica in materia di narcotici. Egli scrisse una serie di articoli per riviste specializzate, quotidiani e magazines promuovendo un più stretto controllo riguardo ai narcotici e accostando ad alcune minoranze etniche e gruppi ideologici il problema della tossicodipendenza del paese. Inoltre, fornendo numerose informazioni e dettagli sul problema americano riguardo alla droga, stimolò altri autori e scrittori con il chiaro intento di produrre libri e saggi. Portando la propria testimonianza, colma di retorica a favore della limitazione dei narcotici, fu il protagonista durante le riunioni delle commissioni del Congresso incaricate di discutere il tema²³. Il Commissario non solo fece proselitismo imponendo spesso la censura su alcune opere che esulavano dal suo pensiero, ma supportò apertamente ufficiali di stato e gruppi civili con l'intento di rafforzare la campagna punitiva del suo Bureau.

In primo luogo, lavorando attraverso la *National Conference of Commissioners on Uniform State Laws* nel 1932 Anslinger sostenne la *Uniform State Narcotic Law* che fu adottata praticamente da ogni stato americano. Allo stesso tempo sviluppò e mantenne strette relazioni con alcuni dei gruppi più zelanti del paese, tenendo discorsi ai "movimenti della temperanza", a gruppi ecclesiastici, a *woman's club* nonché ad associazioni di insegnanti-genitori. Il risultato di questo sforzo fu lo sviluppo e la crescita di un coro che chiedeva, dentro e fuori dal governo, l'applicazione di norme restrittive e punitive contro la vendita e l'uso di oppiacei e cocaina. Accanto a questo contesto denso di moralismo ed intolleranza si sviluppò una battaglia per proibire, limitare e controllare un altro tipo di droga: la marijuana.

Chi concepì la Herrison Narcotic Act, provò a mettere fuori legge la marijuana, ma il sostegno a questo tentativo fu scarso e poco organizzato. Dalla metà degli anni Venti, tuttavia, il timore riguardo a questa sostanza crebbe sia nel Sud che nell'Ovest, spauracchio incrementato dalla migrazione illegale e legale proveniente dal Messico. I pregiudizi razzisti e nativisti nei confronti dei migranti messicani crebbero anche grazie alla Grande Depressione che fece dei messicani una forza lavoro in surplus e sempre più spesso accostata al crimine e al consumo di droghe. All'inizio degli anni Trenta la pressione su Washington per regolamentare e limitare il consumo e il commercio di questa sostanza si

²³ Bertram et altri, op cit, p.79

fece sempre più intensa. Anslinger, appena incaricato di dirigere l’FBN e scontratosi subito con i tagli al budget, non aveva come priorità la battaglia contro la marijuana. Sebbene egli si opponeva al suo uso, credeva anche che la sua pericolosità non era comparabile a quella di cocaina ed eroina. Dal 1933 tuttavia, accentuato dalla preoccupazione dell’opinione pubblica, un report del FBN concluse che la marijuana “*come into wide and increasing abuse in many states*”. La risposta del Bureau fu di mettere pressione ai diversi funzionari statali per far applicare leggi già esistenti e per creare una legislazione nuova e moderna. Anslinger affermò in un report del 1935 che “l’assenza di legislazione federale doveva indurre città e stati americani ad un maggior impegno in misure dirette all’estinzione di questa erbaccia letale”. Egli poi fece appello al “senso civico dei cittadini” che dovevano “supportare ardentemente il movimento sollecitato dal Dipartimento del Tesoro per l’applicazione di norme riguardo la marijuana”. Anslinger ormai pienamente convinto sostenitore della necessità di una legislazione federale, insieme al FBN contribuì a forgiare l’opinione pubblica contro questa sostanza considerata una “-killer drug- which inspired crimes of violence, acts of sexual excess, impotency, insanity, and moral degeneracy”²⁴. Questi sforzi culminarono nella *Marijuana Tax Act* che passò al Congresso nell’estate del 1937 ed entrò effettivamente in vigore il primo ottobre dello stesso anno dopo la firma del presidente Roosevelt. La nuova norma rendeva illegale la vendita ed il possesso di marijuana usata a scopo non medico. Ogni transazione illegittima era tassata di un dollaro a *pound*, e considerato che la marijuana venduta legalmente costava 2\$ a *pound*, la nuova legislazione rendeva decisamente improponibile il commercio di questa sostanza. Inoltre ogni violazione veniva punita con 2,000\$ di multa, 5 anni di prigione od entrambi²⁵. Con questa nuova legge la proibizione in materia antidroga raggiunse uno dei suoi massimi picchi.

1.4 Gli Stati Uniti ed i lavori della Società delle Nazioni

Come avevano dimostrato la conferenze di Shanghai e dell’Aja, l’attenzione da parte della comunità internazionale in materia di droga e narcotraffico era crescente. Tuttavia, lo scoppio della Prima Guerra Mondiale frenò questa spinta che riprese solo dopo la Conferenza di Parigi del 1919 sotto gli auspici della Società delle Nazioni. La Società, nata soprattutto grazie alla volontà del Presidente Wilson di stabilizzare le relazioni internazionali in modo pacifico, aveva come scopo principale quello di gestire a livello globale i problemi politici, economici e sociali. Perciò “the international control of opium

²⁴ Michael Schaller The Federal Prohibition of Marihuana *Journal of Social History* , Vol. 4, No. 1 (Autumn, 1970) , pp. 61-74 Oxford University Press

²⁵ Bertram et altri, *op cit.* p.81

and other dangerous drugs was to be placed under the League's supervision".²⁶ Alla prima conferenza della Società delle Nazioni fu dunque creato lo *Special Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drug* (OAC). Paradossalmente Wilson non riuscì a far approvare al senato il *Convenant* della Società, dunque gli Stati Uniti rimasero formalmente fuori dall'organizzazione e di conseguenza dai lavori del nuovo organismo incaricato di supervisionare le politiche antidroga a livello internazionale. Come evidenzia David R. Bewley-Taylor, durante gli anni tra le due guerre, "the american crusade for international control became largely a question of the degree and manner of participation with the League"²⁷. Tuttavia è fondamentale sottolineare come nonostante la maggior parte del Congresso era favorevole ad un deciso isolazionismo in politica estera, la collaborazione con la Società da parte degli Stati Uniti crebbe costantemente. Il coinvolgimento americano nelle politiche antidroga dell'OAC fu un classico esempio di quello che Joan Hoff-Wilson definì come "internazionalismo indipendente"²⁸:

"U.S. cooperation has been as complete and fully as constructive as that of many League members; indeed there has been closer alliance in this field of work than in any other."²⁹

Anche se la collaborazione con l'organismo internazionale si sviluppò a prescindere dalla mancata ratifica del *Convenant*, le delegazioni americane che parteciparono ai diversi meeting dell'OAC "in a consultive capacity" non poterono fare a meno che constatare la supremazia delle nazioni coloniali. Cina, Francia, Gran Bretagna, Giappone, Portogallo e Spagna condividevano la riluttanza nell'inasprimento delle norme in materia di traffici di oppio perché detenevano veri e propri monopoli in Estremo Oriente. La restrizione sulla produzione, sul commercio e sul consumo di narcotici da parte dei governi coloniali che molto spesso significava l'applicazione di tasse sui prodotti come l'oppio, era una fonte di guadagno importante per le casse statali. Fu dunque chiaro che l'Old Opium Bloc, non era favorevole ad un approccio fortemente proibizionista come quello americano. Questi contrasti animarono i dibattiti di alcune conferenze internazionali. Ad esempio, durante le due Convenzioni che si tennero a Ginevra nel 1924-25, il senatore e capo della delegazione americana Porter affermò molto tempo prima di partire per la Svizzera che gli Stati Uniti non avrebbero firmato un accordo che non imponeva "condizioni necessarie per la

²⁶ L'articolo 23c del *Convenant* si riferisce proprio al controllo dei traffici di droga. In David R. Bewley-Taylor *The United States and International Drug Control, 1909-1997* / New York : Pinter, 1999 p.27

²⁷ *ibidem*

²⁸ Joan Hoff-Wilson, *American Business and Foreign Policy, 1920-1933*, University of Kentucky Press, Lexington, 1971.

²⁹ Ursula P. Hubbard, *The Cooperation of the U.S. with the League of Nations, 1931-1936*, Carnegie Endowment for International Peace, 1937 p.372

soppressione del traffico di droghe che danno assuefazione”³⁰. E così effettivamente fu, dato che il 6 febbraio 1925, appena due mesi dopo l’inizio della seconda conferenza, Porter abbandonò le discussioni “disgustato dalle negoziazioni, ed in particolare dalle delegazioni britanniche ed indiane”. La delegazione americana dunque si ritirò e non solo si rifiutò di firmare la convenzione considerata troppo blanda rispetto alle proprie aspettative, ma cercò anche di scoraggiare la firma dei paesi dell’America Latina. I risultati della conferenza erano considerati modesti perché in sostanza non vi furono accordi che proibivano la produzione di eroina, né furono prese misure che bandivano il fumo d’oppio in Estremo Oriente anche se alcuni passi avanti rispetto alla conferenza dell’Aja erano stati comunque compiuti (come ad esempio la limitazione del traffico di cannabis al solo consumo “medico-scientifico” o all’istituzione del Permanent Central Opium Board)³¹.

Fu Anslinger che a partire dagli anni Trenta cercò di ricucire i rapporti con la Società delle Nazioni. Il fallito tentativo del Presidente Wilson di far approdare gli Stati Uniti nell’organizzazione internazionale da lui pensata e concepita, unita all’inflexibile moralità di Porter e della propria delegazione durante la seconda conferenza di Ginevra, avevano isolato il paese dai lavori dell’OAC. Non fu una coincidenza infatti che l’adozione di un approccio più pragmatico riguardo alla Società delle Nazioni e al suo operato si ebbe subito dopo la morte di Porter nel 1930. Questo cambio di strategia da parte dell’establishment americano in realtà germogliò prima della morte del senatore repubblicano, ed in particolare quando gli Stati Uniti ricevettero l’invito da parte della Gran Bretagna a partecipare alla conferenza preliminare dei paesi produttori di droga, incontro che avrebbe dovuto anticipare la “Conferenza per la limitazione della produzione e la regolazione della distribuzione di stupefacenti” che si sarebbe tenuta a Ginevra nel 1931. L’invito da parte della Gran Bretagna fu comunicato tramite un memorandum dell’ambasciatore britannico Lindsay al Segretario di Stato americano, il cui obiettivo era “to inquire whether the United States Government would be disposed to participate in such a preliminary conference”³². La volontà di invitare la delegazione americana fu particolarmente rilevante proprio per le considerazioni fatte in precedenza: anche se le divergenze tra i due paesi in tema di controllo dei traffici di oppio era evidente, il governo di Londra ritenne comunque opportuno coinvolgere Washington nei lavori preparatori della conferenza, fatto che

³⁰David F. Musto, *op. cit.* p.202

³¹ Per una panoramica completa sul tema del controllo internazionale in tema di narcotici vedere William B. McAllister *Drug diplomacy in the twentieth century : an international history* London ; New York : Routledge, 2000

³² The British Ambassador (Lindsay) to Secretary of State, *United States Department of State / Papers relating to the foreign relations of the United States, 1931 (1931), Vol I, General*, University of Wisconsin Digital Collections

segnalò la rilevanza degli Stati Uniti all'interno della comunità internazionale. Prima della sua morte, fu lo stesso Porter che cercò di prevenire il coinvolgimento degli Stati Uniti alla conferenza di Ginevra, sostenendo come la partecipazione americana avrebbe dovuto implicare un cambio di posizione passando da una richiesta di limitazione della produzione di sostanze grezze al secondario problema del controllo e della produzione di droghe già lavorate. Questa posizione intransigente non fu accettata dal Dipartimento di Stato che desiderava ormai collaborare pienamente con la Società delle Nazioni. Per evitare il ripetersi dell'uscita di scena del 1925, si decise di escludere Porter dalla delegazione che rappresentò gli Stati Uniti a Ginevra. La necessità della partecipazione americana alla conferenza fu resa palese al presidente Hoover dal Segretario di Stato Stimson che sottolineò l'importanza di una collaborazione più intensa a livello internazionale per raggiungere l'obiettivo di diminuire il traffico all'interno degli Stati Uniti suggerendo al Congresso lo stanziamento di 35,000\$ per finanziare la trasferta americana a Ginevra³³. A rappresentare gli Stati Uniti furono l'assistente capo della *Division of Far Eastern Affairs* del Dipartimento di Stato John Kenneth Caldwell, il suo assistente Stuart Jamieson Fuller e ovviamente Harry Anslinger. La combinazione di una più pragmatica posizione americana unita al cambiamento del personale all'interno del Dipartimento di Stato aiutò gli Stati Uniti ad avere un maggior successo nelle negoziazioni di Ginevra. La conferenza di Ginevra del 1931 fu considerata una delle pietre miliari del sistema internazionale incaricato di controllare e supervisionare il traffico e la produzione di stupefacenti. I suoi principi base furono la limitazione di tre droghe pericolose, morfina, diacetylmorfina (eroina) e cocaina, commerciate esclusivamente per scopi medico-scientifici. Ogni stato firmatario doveva ogni anno comunicare le stime riguardo alla produzione di stupefacenti e nel caso esse eccedano i termini previsti, l'importazione o la fabbricazione di tali sostanze doveva obbligatoriamente cessare³⁴. Dopo l'insistenza americana la Convenzione creò il *Drug Supervisory Body* (DSB) per amministrare e supervisionare il sistema. Gli Stati Uniti considerarono il trattato del 1931 un significativo miglioramento riguardo alle politiche fino ad ora attuate a livello internazionale. Ciò fu particolarmente importante perché la convenzione diede a Washington le basi legali per cooperare con la Società delle Nazioni in materia di stupefacenti. Gli Stati Uniti da quel momento incrementarono gradualmente il coinvolgimento con il PCOB e il DSB, assicurandosi una certa influenza nella formulazione e nel funzionamento del sistema internazionale relativo al controllo e alla

³³ The Secretary of State to President Hoover *United States Department of State / Papers relating to the foreign relations of the United States, 1931 (1931), Vol I, General*, University of Wisconsin Digital Collections

³⁴ David R. Bewley-Taylor *op cit* pp. 35-40

supervisione del traffico di droga. Dal 1930 i policymakers americani realizzarono che un atteggiamento meno isolazionista e moralista, che invece fu rappresentato da Porter, avrebbe portato al raggiungimento degli obiettivi statunitensi in modo più efficace, senza abbandonare il tradizionale scopo del *control at source*. È necessario sottolineare che, come evidenziato da alcuni studiosi che hanno analizzato il sistema internazionale relativo al problema dei narcotici, in particolare Bawley-Taylor e McAllister, il peso degli Stati Uniti prima della Seconda Guerra Mondiale rimase comunque limitato. Come dimostrò la mancata firma della delegazione americana alla *Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs* del 1936, il sistema era ancora dominato dalle potenze coloniali, che tendevano a difendere gli interessi dei paesi produttori. Gli Stati Uniti lamentavano il fatto che la nuova convenzione del 1936 avesse fallito l'obiettivo di rafforzare il sistema internazionale di controllo e seguendo le parole di Fuller, essa "was also seen to have been inadequate in so far as cannabis concerned". Frustrati all'interno dell'arena internazionale gli Stati Uniti cercarono dunque di perseguire la propria politica sia, come abbiamo già visto, a livello domestico, sia intensificando la pressione su alcuni stati individuati come paesi produttori ed esportatori.

1.5 L'intensificarsi della pressione americana in Messico e il caso Viniegra

I rapporti bilaterali con i paesi produttori ed esportatori erano uno dei punti cardine della politica di Anslinger. Il controllo del traffico di stupefacenti alla fonte era per gli Stati Uniti fondamentale per abbassare il livello del consumo interno e le relazioni con il Messico erano per questo necessarie e decisive. Il grado di pressione che gli Stati Uniti esercitarono sul Messico fu esemplificato attraverso l'analisi di un caso che coinvolse i vertici del Dipartimento di Salute Pubblica del Governo messicano, ed in particolare Leopoldo Salazar Viniegra.

Gli anni Trenta iniziarono per Stati Uniti e Messico con la stipulazione di due accordi informali per migliorare lo scambio di informazioni riguardo al traffico clandestino di droga attraverso il confine, accordo che comunque non impediva agli agenti del Dipartimento del Tesoro l'attraversamento del confine e la raccolta di informazioni spesso, ma non sempre, notificando le proprie attività all'ambasciata o ai consolati americani in Messico³⁵. Sebbene ancora di entità limitata, queste attività avevano luogo senza il

³⁵ Maria Celia Toro The Internationalization of Police: the DEA in Mexico, *The Journal of American History*, Vol. 86, No 2, Rethinking History and the Nation-State: Mexico and United States as a Case Study: A Special Issue (Sep.1999), pp 623-640, Organization of American Historians

coinvolgimento del governo di Cardenas, spesso creando attrito tra i due paesi. Come vedremo successivamente, le crescenti tensioni tra i due paesi in materia energetica e commerciale, soprattutto dal 1936, contribuirono ad esacerbare e conferire ancora più peso ai problemi relativi al narcotraffico. Nel novembre del 1936 l'ambasciatore Daniels cercò di mitigare le frizioni tra i due paesi riguardo alle attività clandestine degli agenti del Tesoro in Messico. In particolare Daniels si oppose alla presenza a Città del Messico di Alvin F. Scharff, l'agente doganale di San Antonio, in Texas. L'ambasciatore dubitava che l'uso di questi agenti senza la dovuta informazione al governo messicano potesse avere dei risvolti positivi³⁶. La presenza di agenti americani indicava come gli Stati Uniti fossero insoddisfatti del modo in cui il Messico stava attuando gli accordi precedentemente accennati.

Gli ufficiali messicani, tuttavia, ritenevano di svolgere un buon lavoro. A conferma del reale sforzo messicano, Luis G. Franco, capo dell'Alcohol and Narcotic Service del Dipartimento di Salute Pubblica messicano, chiese all'ambasciatore Daniels un incontro con i funzionari doganali americani per discutere della possibilità, modificando gli accordi del 1930-32, di perseguire i trasgressori da parte di agenti messicani anche negli Stati Uniti. Washington rifiutò la proposta, evidenziando come l'attraversamento del confine sembrava essere un'attività riservata solo agli agenti americani. Anche se il governo messicano non ottenne l'approvazione da parte degli Stati Uniti in questo ambito, gli sforzi per migliorare la propria politica antidroga continuarono. Franco ed il capo del Dipartimento di Salute Pubblica Josè Siurob, premevano per una legislazione che rafforzasse il codice penale nazionale riguardo le droghe illegali, ed utilizzarono la loro influenza per creare all'interno del Dipartimento un'amministrazione centralizzata che si occupasse di narcotici direttamente sotto la direzione di Siurob. Nel 1937 nacque a questo proposito la *Comision Nacional Auxiliaria* incaricata di investigare e controllare il traffico, la produzione ed il consumo di narcotici. Questa commissione fu composta da rappresentanti di diverse segreterie che provenivano dal *Departamento del Distrito Federal* (DDF), dalla *Procuraduria General de la Republica* (PGR) e dalla *Procuraduria del Distrito Federal*³⁷. Nonostante questi sforzi, pochi furono gli effetti positivi percepibili sia da parte degli Stati Uniti sia da parte dell'opinione pubblica messicana. *El Universal* ammise in un articolo del febbraio 1937 come il "Messico non è solo un importante produttore di droga.. ma è anche

³⁶ William O. Walker III, Control across the Border: The United States, Mexico, and Narcotics Policy, 1936-1940 *Pacific Historical Review*, Vol. 47, No. 1 (Feb., 1978), pp. 91-106 University of California Press.

³⁷ Jose Miguel Velasquez Garcia *El Narcotràfico Mexico-Estados Unidos, Màs Haya De La Seguridad, Impactos Economicos, Sociales y Politicos 2000-2011* documento metodòlogico, Movimiento Ciudadano, marzo 2013.

il centro di distribuzione per l'intero continente". Un altro quotidiano, l'*Excelsior*, riportò un incremento dell'uso di droghe da parte di tutta la società messicana, individuando nelle carceri i principali centri per l'approvvigionamento di sostanze illecite. Il quotidiano chiuse l'articolo in modo esemplare, chiedendosi "chi sono le persone che controllano questo business criminale e come è possibile che essi possano continuare il loro lavoro senza essere imprigionati? I loro prodotti sono così abbondanti da permettere a queste persone di evadere le disposizioni categoriche della legge?"³⁸. Altre personalità messicane si chiesero se il comitato ausiliario appena nato fosse l'agenzia adeguata per combattere il narcotraffico. Angel de la Garza Brito, che dirigeva il *programa de higiene rural*, sostenne che sia il Dipartimento del Tesoro che l'Interno avrebbero dovuto avere queste responsabilità e fino a che il Dipartimento di Salute pubblica manteneva il controllo sulle attività antidroga, le rivalità politiche avrebbero prevalso sull'efficacia dell'azione. Gli Stati Uniti in realtà si opposero a questa concezione, come dimostrò un report del Console Generale James Stewart che al contrario sottolineò come Franco sia riuscito a creare una relazione cooperativa tra le diverse agenzie responsabili delle politiche antidroga messicane³⁹.

Il lavoro del Dipartimento di Salute Pubblica in materia di narcotici e di conseguenza la cooperazione con gli Stati Uniti subì una brusca battuta d'arresto nel febbraio del 1938 quando Siurob si dimise da capo del Dipartimento per diventare governatore del Distretto Federale di Città del Messico, e Franco lasciò il Federal Narcotic Service per una posizione all'interno del Ministero degli Affari Esteri. Leonidas Andreu Almazàn sostituì Siurob al Dipartimento di Salute Pubblica mentre Leopoldo Salazar Viniegra prese il posto di Franco al Federal Narcotic Service.

Come vedremo successivamente, questo avvicendamento ai vertici del Dipartimento di Salute messicano contribuirà ad incrinare i rapporti tra i due paesi già tesi sul versante della politica economica. Infatti un mese dopo, il 18 marzo, avvenne quello che l'ambasciatore Josephus Daniels definì "a thunderbolt out of a blue sky". Il presidente Cardenas, che da tutto il suo mandato stava perseguendo una politica quasi-socialista⁴⁰, nazionalizzò l'industria petrolifera dominata dalle compagnie americane ed europee. Se in Messico

³⁸ "Los Crimes y la Toxicomania" *Excelsior* (Mexico City), May 21, 1936, in William O. Walker *Drugs in the Western Hemisphere: An Odyssey of Cultures in Conflict* Rowman & Littlefield, 1996 Wilmington pp.61-63

³⁹ William O. Walker III, *Control across the Border* cit. p.95

⁴⁰ Clayton R. Koppes *The Good Neighbor Policy and the Nationalization of Mexican Oil: A Reinterpretation* *The Journal of American History*, Vol. 69, No. 1 (Jun., 1982), p. 65, Organization of American Historians.

questo comportò la tanto attesa auto-determinazione economica con annesse manifestazioni di giubilo in tutto il paese, per gli Stati Uniti, che consideravano l'accesso al petrolio latinoamericano un dato certo, fu un colpo basso⁴¹. Stati Uniti e Messico si affacciarono alla Seconda Guerra Mondiale con almeno due motivi di tensione: da una parte la pretesa messicana di decidere autonomamente la propria politica energetica e dall'altra la volontà di allontanarsi dal paradigma statunitense in tema di narcotici, impegno favorito dal lavoro di Leopoldo Salazar Viniegra.

Viniegra si era meritato una buona reputazione in merito al suo lavoro con i tossicodipendenti all'Ospedale Nazionale di Salute Mentale messicano e appena subentrò a Franco chiese un incontro con l'agente doganale americano Creighton. Durante la discussione Viniegra notò che il traffico illegale di droga si sarebbe potuto ridurre attraverso tre modalità: il controllo governativo sui centri di distribuzione, l'estensione di una campagna educativa e con la costruzione di ospedali per il trattamento dei tossicodipendenti. Viniegra non sottostimò la difficoltà di questo compito, e ammise durante l'incontro con Creighton che "è impossibile interrompere il traffico di droga a causa della corruzione della polizia e degli agenti speciali, della ricchezza e dell'influenza politica di alcuni trafficanti". Egli inoltre dubitava rispetto al fatto che le sue presunte mansioni fossero quelle di un "poliziotto che doveva migliorare il controllo dei narcotici." Questo tipo di visione indicò come egli non condividesse la filosofia in materia di narcotici cara agli Stati Uniti. Infatti, prima che Viniegra completasse due mesi nel suo ufficio, Creighton si lamentò con Siurob per l'eccessivo lassismo che stava caratterizzando il pensiero e l'opera di Viniegra e dal 1938 le politiche del nuovo direttore iniziarono ad allarmare decisamente Washington. Viniegra propose una revisione della norma federale in materia di tossicodipendenza conferendo al Dipartimento di Salute Pubblica l'autorità sia di stabilire i metodi di trattamento per i tossicodipendenti che di creare ospedali e dispensari per la loro cura. Inoltre l'accesso a queste strutture doveva essere volontario, e, aspetto ancora più importante, la nuova norma includeva la proposta della formazione di un monopolio di stato per la vendita di narcotici⁴².

R. Walton Moore, consigliere del Dipartimento di Stato, denunciò a Daniels che il cambiamento della norma voluto da Viniegra, in particolare la proposta di un monopolio di stato, stava dando "non poche preoccupazioni alle autorità degli Stati Uniti". Basandosi sulla breve esperienza con le proprie cliniche per il recupero della tossicodipendenza

⁴¹ *Ivi* p.66

⁴² *Ivi* p.97

vent'anni prima⁴³, molti funzionari americani conclusero che la nuova norma messicana avrebbe portato ad un incremento del traffico illecito di stupefacenti. Moore continuò la propria offensiva sottolineando come i dispensari posti al confine “vanificherebbero gli sforzi fatti dagli Stati Uniti per sopprimere l’abuso di stupefacenti”. In sostanza, il trattamento ambulatoriale della tossicodipendenza, consegnando i narcotici nella mani dei tossicodipendenti, creerebbe i presupposti ideali per il traffico illegale di droga. Era ben chiaro che Washington preferiva una strategia basata sulla stretta supervisione riguardo al commercio di droghe e sull’isolamento e l’incarcerazione dei tossicodipendenti. L’inquietudine che creò Viniegra agli Stati Uniti crebbe notevolmente dopo la comparsa di un suo articolo: “El Mito de la Marijuana”. Lo studio evidenziò che l’esteso consumo di marijuana da parte della classe più povera messicana non dava evidenze di psicosi o disturbi gravi. Ogni effetto negativo, egli notò, era psicologicamente indotto. Il direttore del Federal Narcotic Service sostenne inoltre che l’uso di marijuana non provocava impulsi criminali, e a tutti gli effetti, creava meno problemi sociali rispetto all’abuso di alcol. Egli dunque mise in dubbio la nocività della marijuana, in aperto contrasto con la posizione presa dal FBN durante il dibattito che portò alla Marihuana Tax Act del 1937.

Critiche riguardo alla posizione di Viniegra arrivarono sia dagli Stati Uniti che dal Messico. Manuel Guevara Oropesa, direttore dell’associazione messicana di neurologia e psichiatria ed ex-funzionario del Dipartimento di Salute Pubblica messicano, dissentì decisamente con Viniegra. Il Console Generale James Stewart approvò questo tipo di reazioni, dichiarando apertamente che ridicolizzarle era il miglior mezzo per combattere le “dangerous theories of Dr. Salazar Viniegra”. Viniegra in realtà non criticava la correttezza e la necessità di politiche antidroga, ma dissentiva apertamente rispetto al modo in cui esse andavano concepite ed attuate. Egli descrisse gli accordi internazionali già esistenti, come la Convenzione di Ginevra del 1931, come “practically without effect”. Il traffico illegale di droga era in fondo tollerato, se non incoraggiato, da quei paesi che si sono accordati per sopprimerlo. Egli concluse il suo pensiero evidenziando come il Messico, per ridurre il traffico e controllare il proprio problema domestico riguardo agli stupefacenti, avrebbe dovuto sperimentare un monopolio nazionale. Le esperienze passate del paese convinsero Viniegra che la soluzione non era quella di imprigionare i tossicodipendenti o spendere ingenti somme di denaro per seguire i trafficanti più elusivi. Gli sforzi degli Stati Uniti in questo senso soffrivano di un approccio troppo punitivo e costoso. I governi, continuò Viniegra, dovrebbero modificare le proprie concezioni tradizionali SUI tossicodipendenti e

⁴³ Una visione completa del periodo in cui gli Stati Uniti sperimentarono le prime cliniche è presente all’interno del volume di David F. Musto *the American Disease : Origins of Narcotic Control*. Oxford University Press, 1999 capitolo 7 “the Narcotic Clinic Era” pp. 151-182

sulla tossicodipendenza e in questo senso rivedere “the concept of the addict as blameworthy, antisocial individual”⁴⁴.

L’occasione in cui Viniegra e i vertici americani si scontrarono apertamente fu durante il meeting dell’OAC a Ginevra nel maggio del 1939. Viniegra istruì il rappresentante della delegazione messicana Manuel Tello, che avrebbe dovuto riportare agli occhi della comunità internazionale le proprie idee. Tello ribadì come i tossicodipendenti avrebbero dovuto avere la possibilità di acquistare droghe da dispensari ufficiali e da medici che detenevano una licenza statale. Le principali reazioni arrivarono proprio dagli Stati Uniti che condannarono il metodo dei dispensari ed esortarono il Messico ad una più stretta supervisione. Stuart J. Fuller, rappresentante della delegazione statunitense, chiese esplicitamente alle autorità messicane di posticipare la promulgazione della norma controversa mentre Anslinger rincarò la dose affermando che i tossicodipendenti erano “criminals first and addicts afterwards”. Anslinger inoltre avanzò dei dubbi riguardo alla legalità delle azioni proposte dal Messico in relazione alla Convenzione di Ginevra del 1931. In risposta, Tello promise agli Stati Uniti che avrebbe chiesto di ritardare l’implementazione della norma ideata da Viniegra.

La pressione delle critiche americane ed interne indussero prima ad alterare le proposte innovative di Viniegra e successivamente provocarono le sue dimissioni dal Dipartimento di Salute Pubblica nell’agosto del 1939. Egli fu sostituito da Heberto Alcàzar e, memore dei buoni rapporti avuti in precedenza con gli Stati Uniti, Josè Siurob ritornò alla propria posizione a capo del Dipartimento prendendo il posto di Almazàn. Il Console Generale Stewart approvò il cambio di personale, notando che la debolezza e l’indifferenza di Almazàn aveva permesso “to advance his wild theories regarding narcotics and narcotics addicts”⁴⁵.

Le frequenti tensioni tra i due paesi sulle politiche di Viniegra segnarono tutti i suoi 18 mesi in carica e le continue critiche non permettono una valutazione spassionata del piano che intendeva implementare in Messico anche perché egli spese più tempo a difendere se stesso che dare operatività alle proprie idee. Che un monopolio nazionale sui narcotici avrebbe creato controversie è fuori dubbio, ma che questo avrebbe potuto contravvenire la Convenzione di Ginevra del 1931 è meno certo. Se un monopolio di stato avesse indebolito le attività illecite in Messico durante quel periodo è una questione discutibile, a cui la storia non darà mai una risposta.

⁴⁴ William O. Walker III, *Control across the Border* cit. p.98

⁴⁵ Ivi p.100

Le conseguenze dell'operato e delle innovative proposte di Viniegra non si esaurirono con l'uscita di scena dalla vita pubblica messicana di quest'ultimo. Quando Siurob tornò al suo incarico sembrava tornata un certa distensione nei rapporti fra i due paesi in materia di narcotraffico. Egli chiese subito una copia delle regolazioni statunitensi in materia di narcotici e annunciò all'ambasciatore Daniels che il Messico stava considerando l'eventualità di creare un sistema simile a quello degli Stati Uniti. L'influenza americana su Siurob divenne evidente durante la *Convention of the Pacific Coast International Association of Law Enforcement Officials*. In un discorso tenutosi ad una riunione in Messico elogiò lo sforzo degli Stati Uniti nel combattere il traffico di droga e dipinse i tossicodipendenti in termini molto simili agli ufficiali americani descrivendoli come "constitutionally or educationally unadapted to the struggle for life; the restless not satisfied with the straight and noble mode of living; ... the weak minds seduced by mysterious and unknown pleasures". Le dichiarazioni di Siurob suggerirono la volontà di migliorare i rapporti con gli Stati Uniti ma le sue parole furono smentite dalla natura delle politiche che egli cercò di applicare.

I problemi riguardo agli stupefacenti in Messico, sia a livello di consumo domestico che all'incremento dei traffici illegali, stavano creando molta preoccupazione all'interno dell'establishment messicano del Dipartimento di Salute. Per contrastare questi fatti, il 23 ottobre del 1939 venne promulgata una nuova legge, immediatamente prima della Convention. Il nuovo statuto in realtà era identico a quello ideato da Viniegra e Siurob più volte cercò di favorire degli incontri con la controparte americana per spiegare il provvedimento che divenne legge nel febbraio del 1940. La risposta americana fu perentoria e Anslinger proclamò un embargo su tutte le spedizioni di narcotici per uso medico verso il Messico⁴⁶. Fuller giustificò l'embargo in questi termini:

"Mexico could call a drug dispensation by physicians "medical use", but the United States found such a practice inconsistent with the terms of the various international agreements. The Permanent Central Opium Board in Geneva, would regard drug dispensation through a state monopoly as a violation of the 1931 convention. The plan envisaged by the ... legislation differs completely from those followed in all countries in the world which are parties to international narcotic conventions. Even if Mexican action were praiseworthy, the supplying of addicts with narcotics merely for the purpose of satisfying their cravings could

⁴⁶ Una legge del 1935 che regolava le esportazioni e le importazioni di stupefacenti fu la base legale sulla quale Anslinger agì.

not be regarded by the Commissioner of Narcotics as otherwise than constituting distribution for abusive use.⁴⁷

Per enfatizzare l'opposizione statunitense rispetto alla situazione messicana, Anslinger fece seguire all'annuncio dell'embargo, la cancellazione dell'incontro che aveva chiesto Siurob in Messico. Dato che l'obiettivo del FBN e di tutto l'apparato antidroga americano non era uno scontro diplomatico aperto ma che i vertici messicani cambiassero la loro linea politica rispetto ai narcotici, nessuna dichiarazione pubblica fu emessa né sulla posizione degli Stati Uniti né sulle azioni di Anslinger. Il Messico protestò moderatamente per l'embargo, ma non si creò nessuna frattura diplomatica. Siurob continuò a portare avanti i propri sforzi per riconciliare le due parti ed in una conversazione con Daniels e Stewart promise che avrebbe sospeso la nuova norma e avrebbe anche cercato di eliminare tutte le disposizioni che permettevano la distribuzione di droga da parte di medici autorizzati e suggerì la formazione di una commissione bilaterale per studiare il problema. Siurob sperava anche che a queste promesse Anslinger facesse conseguire la sospensione dell'embargo. Neanche la mediazione dell'ambasciatore Daniels riuscì a far demordere gli ufficiali di Washington e l'imbarco rimase in vigore. Durante un incontro tenutosi a maggio del 1940 con Siurob, Anslinger ebbe la possibilità di mostrare tutta la propria contrarietà alla norma. Nella prima sessione di incontri, tra il 4 ed il 7 maggio, Siurob cercò di far capire che sebbene fosse una norma innovativa e forse prematura, essa stava conducendo a dei risultati soddisfacenti⁴⁸. Anslinger dal canto suo, oltre che a dubitare dell'efficacia della norma, enfatizzò la necessità di armonizzare tutti i programmi antidroga messicani sulla base delle disposizioni degli accordi internazionali. Mentre nella prima fase del dibattito Siurob riuscì a resistere e a controbattere ad Anslinger e al suo staff, nella seconda sessione "it was clear that United States officials had influenced Siurob to change his mind"⁴⁹. Egli infatti dichiarò che "the mexican regulation were entirely wrong and the americans were implementing a better drug control policy". Siurob dunque promise l'immediata sospensione della norma in oggetto, ma avvertì che egli non avrebbe potuto pubblicizzare questo cambio di rotta, dato che il Messico era in piena campagna elettorale e la palese accondiscendenza agli americani avrebbe inevitabilmente danneggiato l'immagine del governo. Incurante delle parole di Siurob, Anslinger rimase inflessibile e chiuse l'incontro dicendo che "only formal suspension of the regulations would result in the resumption of legitimate drug export in

⁴⁷ Memorandum by Stuart J. Fuller, 23 gennaio 1940 SD 812.114 Narcotics/1022. In William O. Walker III, *Control across the Border* cit. p 102.

⁴⁸ Per esempio la clinica del Dipartimento di Salute Pubblica di Città del Messico riuscì a porre sotto le cure governative più di 700 tossicodipendenti sui 4,000 presenti nella capitale.

⁴⁹ W. Walker, *Control across the Border* cit. p.104

Mexico”. La pressione di Anslinger ebbe successo, ed il cambio di rotta fu effettivamente compiuto quando nel *Diario Oficial* le autorità messicane comunicarono l’avvenuta pubblicazione del decreto che sospendeva indefinitamente la legge di febbraio. Il cambio della politica antidroga messicana piacque molto alle autorità di Washington, come evidenziò un memorandum di Herbert Gaston del Dipartimento del Tesoro:

“I had very pleasant conversation with Dr. Siurob and his associate Dr. Zozaya... They are completely won over to our method of handling the narcotics problem and ask our continued help and advice... This is a notable victory of Harry Anslinger”⁵⁰

Gli eventi che hanno caratterizzato il periodo tra il 1936 e il 1940 sottolinearono come gli Stati Uniti abbiano contribuito a modellare la politica messicana in tema di stupefacenti. La pressione e l’ingerenza americana negli affari messicani di questa fase devono necessariamente mettere in discussione la *Good Neighbor Policy* professata dall’amministrazione Roosevelt. Durante tutti gli anni Trenta gli Stati Uniti si arrogarono una posizione di leadership rispetto al continente americano, favorendo un deciso interventismo nei confronti delle attività di Messico e dei paesi dell’America Latina, tanto da far affermare allo storico Kleyton Coppes che la *Good Neighbor Policy* fu poco di più che l’egemonia americana sull’emisfero perseguita con altri mezzi⁵¹. In questo contesto Anslinger ed altri non hanno mai negato questo tipo di interferenza. Un’altra questione è capire se le dispute in materia di narcotraffico non hanno fatto altro che esacerbare una situazione già molto delicata tra i due paesi, specialmente riguardo alla questione petrolifera. Una testimonianza del fatto che in realtà i problemi riguardanti il narcotraffico hanno avvicinato i due paesi, evidentemente con un forte sbilanciamento a favore degli Stati Uniti, è il fatto che sia Siurob che l’ambasciatore americano Daniels abbiano cercato in tutti i modi “to reach an accomodation over the narcotic policy differences between their two governments”⁵².

1.6 La Seconda Guerra Mondiale

Il secondo conflitto mondiale comportò alcune conseguenze importanti sia sotto l’aspetto delle politiche antidroga americane sia per quanto riguarda le relazioni con il Messico. Il contrasto politico-economico che scaturì tra i due paesi dopo la nazionalizzazione delle risorse petrolifere e la successiva nascita della PEMEX (*Petroleos Mexicanos*) nel 1938 fu

⁵⁰ Memorandum from Herbert Gaston to Morgenthau, maggio 1940, box 191. In *Control across the Border* p.105

⁵¹ Clayton R. Koppes The Good Neighbor Policy and the Nationalization of Mexican Oil: A Reinterpretation *The Journal of American History*, Vol. 69, No. 1 (Jun., 1982), pp. 62-81, Organization of American Historians.

⁵² W. Walker *Drugs in the Western Hemisphere* cit. pp.76-77

ricomposto dall'intervento del presidente Roosevelt dopo lo scoppio della guerra e il profilarsi di un possibile intervento americano. L'intransigenza delle compagnie petrolifere che pretendevano un risarcimento immediato dell'espropriazione ed il sostegno di queste aziende da parte del Dipartimento di Stato e dal suo segretario Cordell Hull⁵³, non piacquero a Roosevelt che era decisamente più interessato a mantenere rapporti cordiali con il vicino Messico per evitare che il paese potesse rientrare nell'area di influenza delle potenze dell'Asse. Ad aggravare la situazione fu il fatto che le compagnie straniere, in particolare quelle britanniche ed americane, avviarono azioni di boicottaggio nei confronti della PEMEX, ponendo in essere un embargo sul petrolio messicano. Le esportazioni messicane crollarono del 50% ed il primo cliente del governo di Cardenas divenne la Germania di Hitler che stava incrementando il proprio sforzo bellico in tutta Europa. Roosevelt dunque intervenne personalmente accettando le promesse di pagamento di Cardenas e sollecitando i vertici del Dipartimento di Stato della necessità di mantenere buone relazioni con il Messico in questo periodo delicato. Lo sforzo presidenziale si concretizzò in primo luogo quando il segretario di Stato Hull concluse un accordo con la controparte messicana riguardo al risarcimento delle compagnie petrolifere il 2 aprile 1942⁵⁴ ed in secondo luogo quando il nuovo presidente Manuel Avila Camacho ruppe le relazioni diplomatiche con i governi di Berlino, Roma e Tokyo dopo l'attacco giapponese alla base militare americana di Pearl Harbor. La cooperazione durante la guerra fu molto intensa, soprattutto a livello militare. Almeno 250,000 messicani entrarono a far parte delle forze armate degli Stati Uniti, di cui 14,000 parteciparono direttamente nei combattimenti e almeno 1,000 persero la vita. Un ulteriore contributo arrivò sul piano lavorativo: dal 1942, ogni anno, più di 400,000 *braceros* rimpiazzarono la manodopera americana impegnata al fronte. Il 18 marzo del 1943 i due paesi formalizzarono anche un accordo di mutuo aiuto economico per sostenere lo sforzo bellico firmando "*the Agreement on the Principles Applying to Mutual Aid in the Prosecution of the War against Aggression*"⁵⁵.

⁵³ Il segretario di Stato Hull inizialmente si scagliò contro il governo messicano, definendo Cardenas ed i suoi militanti come "*those communist*", sostenuto dal suo sottosegretario Sumner Welles che sottolineò come la nazionalizzazione era "*absolutely suicidal*". La posizione del Dipartimento di Stato si ammorbidì dopo l'aggravarsi della situazione in Europa. Vedi C. Koppes *The Good Neighbor Policy and the Nationalization of Mexican Oil* *op.cit* p.69

⁵⁴ L'accordo Cooke-Zavada, stipulato dal governo americano e messicano senza consultare le compagnie petrolifere interessate, portò al risarcimento di \$23,995,991. In C. Koppes *The Good Neighbor Policy and the Nationalization of Mexican Oil* *cit.* p. 71; G. Grayson *United States and Mexico* *cit.* p.25-28; U.S. Department of State Office of Historian, *Milestones, 1937-1945, Mexican Expropriation of Foreign Oil, 1938* <http://history.state.gov/milestones/1937-1945/mexican-oil> ultimo accesso gennaio 2013.

⁵⁵ Agreement between the United States and Mexico Regarding Principles Applying to Mutual Aid in the Prosecution of the War, signed at Washington, march 18, 1943. *United States Department of*

Lo sviluppo della guerra, oltre a rafforzare i legami tra Washington e Città del Messico, portò anche ad un crescente scrutinio da parte degli ufficiali del FBN e di tutto l'apparato antidroga americano sui paesi dell'America Latina e sul Messico. I narcotici divennero una *commodity* strategica e gli ufficiali americani cercarono incrementare gli sforzi in due direzioni: da una parte erano interessati ad aumentare le proprie scorte escludendo il rifornimento di *medicinal drugs* alle potenze dell'Asse, e dall'altra erano ben attenti che questo incremento delle esportazioni non scappasse di mano ai paesi produttori. Il corso della guerra in Asia rese difficoltoso al Giappone rifornire i propri alleati di narcotici derivanti dalla lavorazione dell'oppio cinese, e per questo, il continente americano divenne il principale catalizzatore di attenzione da parte di ogni paese bisognoso di questo tipo di sostanze. Anslinger, decisamente scettico riguardo alla possibilità che i paesi produttori potessero contenere la produzione illegale di narcotici, intensificò la propria attenzione sul Perù e sul Messico⁵⁶. Quest'ultimo, nel periodo della guerra vide un crescente incremento del consumo interno di stupefacenti ed un vertiginoso aumento della produzione di papavero da oppio e di marijuana, principalmente negli stati di Sonora, Sinaloa e Baja California. Un report del FBN datato 31 dicembre 1942 mostrò il peso che il flusso illegale di droghe messicane aveva per il mercato americano. Il Bureau mise in luce come i derivanti dall'oppio prodotti in Messico erano distribuiti e venduti da gangs organizzate in molte città americane come New York, Chicago, Washington e Detroit⁵⁷.

Queste condizioni incoraggiarono Washington a premere i vertici messicani per influenzarne la politica antidroga. Un dispaccio del Dipartimento di Stato al nuovo ambasciatore George Messersmith, sottolineò l'incapacità delle autorità di Stati Uniti e Messico nel trovare delle vie efficaci per fermare il traffico illecito, nonostante la forte determinazione di entrambe le parti. Il Dipartimento di Stato evidenziò anche che:

“the illicit production of opium poppies in Mexico and the recent trend toward increased production as a menace to the health of our people. It would appear that Mexico, replacing the Far East, from which supplies are no longer available, is fast becoming the principal source of opium illicitly entering in the United States...Effective measures could be best taken at the source in Mexico. Naturally the problem is one for the Mexican authorities, but

State / Papers relating to the foreign relations of the United States, 1943, Vol VI, The American Republics, 812.24/3-1843, University of Wisconsin Digital Collections.

⁵⁶ W. Walker *Drugs in the Western Hemisphere*, op cit. p. 115

⁵⁷ From General Record of the Department of State, Record Group 59, 812.114 Narcotics/1363, National Archives, Washington, DC. Presente in W. Walker *Drugs in the Western Hemisphere*, op cit. p125,126

this government is desirous of doing everything possible to induce and assist the Mexican authorities to stop this traffic.⁵⁸”

A questo riguardo il governo americano apprezzò molto le intenzioni del presidente Camacho che scrivendo personalmente una lettera ai governatori degli stati di Sinaloa e Sonora, intimò il blocco della crescita di papaveri di oppio. L’ingerenza e la volontà americana di gestire anche il livello domestico delle politiche messicane sul tema si notò anche osservando quello che il Dipartimento di Stato ordinò di ribadire al Dr. Victor Fernandez Manero, membro del Dipartimento di Salute Pubblica messicano.

“(1) Say that the United States Government is appreciative of President Camacho’s action because it feels that the suppression of the illegal cultivation of opium poppies in the United States and Mexico will effectively prevent illicit traffic in narcotic drugs between our respective countries; (2) inquire of Dr. Manero whether publicity in Sinaloa and Sonora and other poppy-producing states has been given to president Camacho’s orders through the newspapers, the radio and the posting of notices warning the interested persons that any poppies found will be destroyed. (3) state that the Embassy would be glad to have copies of President Camacho’s letters in order to give Mexico’s generous cooperation favorable publicity in the United States; (4) reiterate this Government’s interest in the prevention of the planting of opium poppies in Mexico this fall; (5) inquire whether this Government can be of any assistance in the campaign of the Mexican Government for the suppression of the illicit cultivation of opium poppies; and (6) draw attention to the possibility that if illegal opium poppy cultivation continues in Mexico, it may become necessary for the American customs authorities to hold up shipments from Mexico in which narcotic are suspected of being concealed pending examination and to examine carefully the automobiles and persons of travelers from Mexico to the United States at certain ports of entry”⁵⁹.

Il documento rivelò la doppia strategia di Washington: se da una parte gli Stati Uniti si misero a disposizione per aiutare le autorità messicane apprezzandone gli sforzi, dall’altra non nascosero la determinazione nel prendere provvedimenti qualora il traffico illecito non diminuisca. La frustrazione americana nei confronti dell’impegno effettivo delle autorità messicane fu evidente anche in numerose comunicazioni tra i consolati ed il Dipartimento di Stato. Ad esempio in un rapporto del 27 giugno 1944, il vice console a Durango E.W. Eaton descrisse quali furono le principali difficoltà incontrate dalle autorità messicane nel

⁵⁸ *Dispatch from A.A. Berle jr. to U.S. Ambassador George Messersmith*, 11 maggio 1943. From General Record of the Department of State, Record Group 59, 812.114 Narcotics/1356, National Archives, Washington, DC. Presente in W. Walker *Drugs in the Western Hemisphere*, op cit. p.122-124.

⁵⁹ *Ibidem*

far fronte ai problemi relativi alla distruzione di colture in diverse parti del paese. Durante un raid a Durango, Eaton annota che la popolazione fu avvisata prima, probabilmente dalle autorità stesse di Durango dell'arrivo delle forze messicane incaricate di distruggere le piantagioni. Un ulteriore problema è segnalato nella difficoltà di raggiungere i territori nel cuore delle montagne della Sierra Madre, dove sono state delocalizzate molte colture illegali. Eaton, mostrando un certo pregiudizio, ammise anche che “the people in that section of this state are quite uneducated and uncultured and their standard of living is very low”⁶⁰.

Il Governo e l'establishment antidroga americano durante la guerra giocarono una doppia partita per quanto riguarda lotta al narcotraffico. Se da una parte gli sforzi di Anslinger miravano ad una supervisione più stretta sui paesi produttori, dall'altra egli era impegnato a ricollocare gli Stati Uniti al centro delle politiche antidroga nell'arena internazionale. Sfruttando la propria posizione isolata rispetto al fulcro della guerra, l'amministrazione Roosevelt invitò il Permanent Central Opium Board ed il Drug Supervisory Board a lasciare l'Europa per stabilirsi definitivamente a Washington DC. Dalla prospettiva di Anslinger questo significava che il controllo dell'apparato di Ginevra ora sarebbe stato più aperto alla pressione diretta degli Stati Uniti, che avrebbero potuto più facilmente intensificare “the crusade for international drug control”⁶¹. La crescente fiducia di Gran Bretagna e Francia riguardo al supporto americano durante la guerra alterò il potere all'interno della Società delle Nazioni. Non più ostaggio del potere delle nazioni coloniali all'interno della Società, Anslinger e la divisione narcotici del Dipartimento di Stato iniziarono ad esercitare pressioni continue sugli Alleati per dare il via ad una fase in cui doveva prevalere il regime proibizionista di stampo americano. Quando il 25 ottobre 1945 nacque le Nazioni Unite venne creato all'interno dell'*Economic and Social Council* (ECOSOC) la *Division of Narcotic Drug* (DND), organo responsabile dei lavori preparatori per la prima conferenza internazionale in tema di stupefacenti. Nel corso della prima sessione del febbraio 1946, l'ECOSOC, sotto gli auspici dell'articolo 68⁶², stabilì la *Commission on Narcotic Drug* (CND), a cui venivano trasferiti i poteri dell'*Opium Advisory Committee* appartenente alla vecchia Società delle Nazioni. All'interno di questo nuovo organo Anslinger si preparava a guidare la comunità internazionale verso il paradigma punitivo che aveva fortemente

⁶⁰ From General Record of the Department of State, Record Group 59, 812.114 Narcotics/6-2744, National Archives, Washington, DC. Presente in W. Walker *Drugs in the Western Hemisphere*, op cit. p.127-130

⁶¹ David R. Bewley-Taylor *op cit.* pp.43-48

⁶² “Il Consiglio Economico e Sociale istituisce commissioni per le questioni economiche e sociali e per promuovere i diritti dell'uomo, nonché quelle altre commissioni che possono essere richieste per l'adempimento delle sue funzioni.”

sostenuto sia all'interno degli Stati Uniti sia, in parte, in alcuni stati da lui ritenuti meno virtuosi. Fu proprio la cornice dell'ONU che servì ad Anslinger per denunciare pubblicamente il Messico agli occhi delle Nazioni Unite.

2. TRA PRESSIONE E COOPERAZIONE (1947-1980)

2.1 L'avvio della *campaña permanente*

Il 1947 fu una data fondamentale per almeno due ordini di motivi: in primo luogo Anslinger intensificò la propria pressione sui vertici messicani denunciandone la mancanza di volontà politica in tema di stupefacenti; ed in secondo luogo il Messico attuò una serie di disposizioni a livello federale che cambiarono da questo periodo in poi, la cornice entro la quale lo stato cercherà di contrastare il problema del narcotraffico. La continua attenzione di Washington unita alla riorganizzazione a livello federale di alcune agenzie incaricate di supervisionare e prendere parte alle politiche antidroga messicane furono il preludio all'avvio della più grande campagna antidroga che il Messico abbia mai conosciuto, appunto la "campaña permanente."

L'offensiva di Anslinger ebbe luogo durante il meeting della CND alle Nazioni Unite il 30 luglio 1947. Il Commissario elencò una serie di dati che evidenziavano come la produzione ed il traffico illegale, specialmente di oppio, fosse in costante crescita e dimostrò quali fossero i motivi alla base dei modesti risultati raggiunti dalle autorità messicane:

"for various reasons, notably the change in the administration, a misconception of the extent of the task, and the lack of manpower and finance, the 1947 opium poppy destruction campaign conducted by the Attorney General achieved poor results. Approximately 200 poppy fields, having a total area of only 36 hectares (90 acres) were destroyed by ground expedition. The cultivation of opium poppy in Mexico, although prohibited by Mexican law, appears to be tolerated by the state and local authorities in the producing areas, with the possible exception of the state of Sonora."⁶³

Anslinger proseguì la propria arringa sottolineando l'esistenza di gruppi criminali americani che avendo dei propri rappresentanti in Messico erano enormemente facilitati nel promuovere il traffico e la produzione di oppio verso gli Stati Uniti. Descrivendo la presenza di almeno 12 laboratori clandestini, il Commissario continuò mostrando preoccupazione riguardo all'entità del mercato illecito di stupefacenti:

"The United States is concerned over the narcotics situation in Mexico because most of the narcotics produced are intended for smuggling across the border into our country and are a serious menace to the health of our people... I am authorized to state that my Government

⁶³The Secretary of State to the Embassy in Mexico, 9 agosto 1947, *United States Department of State / Papers relating to the foreign relations of the United States, 1947, Vol VIII, The American Republics*, 812.114 Narcotic/8-947, University of Wisconsin Digital Collections.

hopes that the Mexican Government will increase its activity without delay, in consonance with its international obligations, with a view to suppressing the illicit cultivation of opium poppies within its border.”⁶⁴

Le accuse di Anslinger non passarono inosservate ai vertici messicani. In un memorandum tra l'ambasciatore Thurston e il Segretario di Stato dell'ottobre 1947, furono messe in luce le rimostranze del Ministro degli Affari Esteri messicano nei confronti delle parole del Commissario. Dopo l'apprezzamento americano nei confronti di un programma che l'establishment antidroga messicano stava mettendo in piedi per l'anno successivo, la cosiddetta *campaña permanente*, Thurston sottolineò che:

“The Mexican Government had been offended and embarrassed by the statements made by Mr. Anslinger during the Second Session of the Commission on Narcotic Drug at Lake Success some months ago. He implied that the Mexican Government was considering the advisability of attempting at the forthcoming session of the Economic and Social Council. to bring about the retraction of some of Anslinger's accusation and remarks with respect to Mexico's laxity in enforcing control the traffic in illicit narcotics... There are some, he said, who are angry over Mr. Anslinger's remarks and who wish to be pointed out that Mexico is virtually the victim of this traffic, which is financed in Mexico and United States by American capital, and call upon us to put our own house in order.”⁶⁵

Le dichiarazioni del Ministro vennero ribadite in un memorandum della delegazione americana il 4 febbraio 1948, quando erano già cominciati i lavori della commissione narcotici dell'ONU. In un dialogo tra i rappresentanti messicani e statunitensi alle Nazioni Unite, Luis Padilla Nervo e Leroy D. Stinebower, il Messico esternò la propria preoccupazione riguardo alla proposta di Anslinger di una *Resolution of Censure*. Nervo inoltre ribadì che il Governo era consapevole della mole che il traffico illecito stava assumendo, ma i problemi erano molti. In primo luogo “for the Government inasmuch as the small farmer received easy cash for the crop and measures to stamp out the production were regarded as the acts of a totalitarian government”. Di enorme importanza fu la considerazione riguardo alla popolazione che era coinvolta nel traffico, che per Nervo, era “very hard to touch”⁶⁶. Molto interessante analizzare, per descrivere sia che tipo di personalità era Harry Anslinger sia il suo pensiero nei confronti del Messico, una lettera che il Commissario inviò al rappresentante canadese alla CND, Sharman. Nel descrivere

⁶⁴ *ibidem*

⁶⁵ The Ambassador in Mexico (Thurston) to Secretary of State , 18 dicembre 1947. *United States Department of State / Papers relating to the foreign relations of the United States, 1947, Vol VIII, The American Republics*, 812.114 Narcotic/12-1847, University of Wisconsin Digital Collections.

⁶⁶ W. Walker *Drugs in the Western Hemisphere*, op cit. p.134-135.

una foto che ritraeva lui stesso con l'ambasciatore messicano insieme a Sharman e Herbert May, Anslinger scrisse che “the Mexican Ambassador appears full of constriction, on the defensive, and quite ready to say –Colonel, we will do everything that you suggest-”.

Effettivamente la pressione di Anslinger diede i suoi frutti pochi mesi dopo, quando la delegazione messicana alla CND riportò che il governo “aveva aumentato le pene, estirpato papaveri da oppio in 663 piantagioni e arrestato 2,284 persone, tutto questo richiedendo l'aiuto delle nazioni confinanti”. Inoltre, dimostrando risolutezza, il portavoce messicano concluse affermando che “erano stati utilizzati l'esercito, la polizia e l'aeronautica” per compiere questo tipo di mansioni⁶⁷. Il governo di Città del Messico stava dunque dando inizio a quella che lo studioso Richard B. Craig definì “la campaña permanente”, “a nationwide antidrug campaign to halt the illicit cultivation, manufacture, and shipment of narcotic drugs”⁶⁸. Questi sforzi furono enormemente apprezzati da Anslinger ed inaugurarono una nuova e più distesa fase tra i due paesi.

È necessario sottolineare come il 1947 sia stato un anno decisivo anche perché, nonostante le continue critiche americane, il governo messicano mise in moto una rivoluzione per quanto riguarda le mansioni dei vari dipartimenti federali in tema di narcotici. Un decreto presidenziale del governo di Miguel Alemàn Valdès (1946-1952), segnò il passaggio di consegne da parte del Dipartimento di Salute alla *Procuraduria General de la Republica* (PGR): la responsabilità dell'applicazione della legge federale in materia di narcotici fu trasferita dunque al Dipartimento di Giustizia. Tramite un “programa de moralizacion y defensa social” si cercava di combattere il traffico di droga, e grazie a tale battaglia si mirava a “ la defensa de la salud publica, de la economia nacional y del prestigio interntional de Mexico”. Nel novembre dello stesso anno venne pubblicato un decreto che aumentava le pene contro chi avesse commesso “delitos contra la salud”.

Meno visibilmente nacque la *Direccion Federal de Seguridad* (DFS), polizia politica sotto la direzione diretta del Presidente ed in mano ad un caro amico di Alemàn, Coronel Carlos I Serrano, il quale si sospettava avesse legami con alcuni trafficanti. Un giornalista americano notò come “le persone che formano e dirigono la nuova istituzione erano un insieme inusuale di politici, criminali senza scrupoli e disonesti. Il potere di vita o di morte che ha sugli abitanti la rende suscettibile di convertirsi in un mostro”. Se da un lato la DFS, fu accusata di corruzione e connivenza riguardo alle vicende legate al narcotraffico, da un'altra angolazione essa fu riconosciuta ed apprezzata come l'istituzione cardine del

⁶⁷ David R. Bewley-Taylor *op cit.* pp 65-66

⁶⁸ Richard B. Craig La Campana Permanente: Mexico's Antidrug Campaign *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 20, No. 2 (May, 1978), pp. 108 , Center for Latin American Studies at the University of Miami

nuovo sistema autoritario-civile messicano⁶⁹, in particolare nella gestione e nella repressione di molti fenomeni sociali⁷⁰. L'impegno governativo messicano di allineare le proprie politiche antidroga a quelle americane fu ben visto, come abbiamo notato in precedenza, da Anslinger. Invitato in Messico nel dicembre del 1949, il Commissario si mostrò felice rispetto ai livelli di cooperazione raggiunti dai due paesi e richiamando l'attenzione sulla legislazione messicana affermò che essa era un modello da seguire per tutte le nazioni. Il nuovo atteggiamento di Anslinger fu evidente anche durante i meeting delle Nazioni Unite, tanto da favorire la candidatura di Oscar Rebasas alla presidenza della CND, inserendo dunque il Messico nel meccanismo di rotazione che reggeva il funzionamento dell'organo internazionale.

La buona predisposizione di Anslinger verso il nuovo apparato antidroga messicano e le vicende internazionali che vedevano gli Stati Uniti impegnati a contenere la minaccia comunista caratterizzarono tutti gli anni '50. In questo periodo le relazioni distese tra il presidente americano Dwight Heisenhower (1953-1961) e il nuovo presidente messicano Ruiz Cortinez (1952-1958) rispetto al problema dei narcotici rimase in secondo piano⁷¹, anche se la collaborazione tra gli agenti antidroga dei due paesi restò comunque alta. Questa crescente collaborazione portò all'arresto di numerosi trafficanti sinaloensi, che rappresentavano i gruppi criminali più attivi nel traffico di stupefacenti. I primi nomi di trafficanti di un certo spessore iniziarono ad essere catturati, come Fidel Carrillo Elenes, suo figlio Fidel Carrillo Caro e suo nipote Ernesto Fonseca Carrillo. Nel 1958 fu catturato anche Manuel Toledo Corro, anch'egli di Sinaloa. Ma non erano solo i sinaloensi a dominare il mercato della droga messicano, furono anche arrestati due trafficanti originari della Baja California: Salomon Maldonado Sanchez, vicino parente del governatore della Baja California Norte, e Hector Esquer Apodaca, ex capo della polizia giudiziaria della Baja California. La criminalità messicana stava dunque gettando le basi per diventare veramente organizzata: connivenze tra politici, trafficanti e poliziotti iniziarono a comporre uno schema di convivenza pacifica e redditizia⁷².

2.2 La cold (antidrug) war di Anslinger

La fine del secondo conflitto mondiale aveva lasciato in eredità un sistema internazionale bipolare, dove Stati Uniti ed Unione Sovietica, ricoprendo il ruolo di superpotenze,

⁶⁹ Alemàn fu il primo presidente non militare della storia messicana moderna.

⁷⁰ Jose Miguel Velasquez Garcia *op.cit.* pp.169-170

⁷¹ Il Presidente Eisenhower, confermando il clima collaborativo e disteso tra i due paesi, incontrò due volte il presidente Cortinez (ottobre 1953, marzo 1956) e tre volte il suo successore Lopez Mateos (febbraio e 2 volte ad ottobre 1959). In G.Grayson *United States and Mexico* cit. pp. 29-30

⁷² Jose Miguel Velasquez Garcia *op.cit.* p.173

catalizzavano ogni evento riportandolo all'interno dello schema della Guerra Fredda. Quando il presidente Truman annunciò la dottrina del *Containment*, il comunismo ed i comunisti diventarono il centro delle dottrine strategiche di Washington.⁷³ In questo contesto, molti storici hanno osservato che politici ed ufficiali di governo alimentarono, negli anni Quaranta e Cinquanta, una “anti-communist hysteria” attraverso manipolazioni politiche, miti e stereotipi. Alcune agenzie governative, in particolare il Federal Bureau of Investigation (FBI), cavalcarono la paura del comunismo per ottenere la benevolenza di alcuni uomini del Congresso e di conseguenza trarne dei benefici per il proprio ufficio⁷⁴. La paranoia alimentata dal senatore Joseph McCarthy, che addirittura ipotizzava che i “rossi” si fossero infiltrati all'interno del Dipartimento di Stato, fece breccia in molte branche del Governo degli Stati Uniti. Il Federal Bureau of Narcotic non rimase esente da questo tipo di suggestioni ed Anslinger riuscì a modellare e spesso accentuare questi sentimenti in funzione dei propri scopi, sia a livello domestico sia a livello internazionale.

Attribuire ad una cospirazione proveniente dall'esterno il problema del crescente consumo di stupefacenti negli Stati Uniti era una strategia che seguirono i primi sostenitori del proibizionismo, additando alle minoranze etniche cinesi, messicane e nere l'uso massiccio di droga. Fu una linea percorsa dallo stesso Anslinger quando accusò in primo luogo il Giappone di “usare la droga come armi” all'alba dell'entrata in guerra degli americani, ed in secondo luogo argomentò che “the Italian-American Mafia” gestiva il traffico di droga a livello internazionale⁷⁵.

Ma dagli anni '50 questa pratica fece un salto di qualità: non potendo accusare direttamente l'Unione Sovietica, dato che deteneva delle leggi molto restrittive in materia di narcotraffico, fu la “Red China” ad essere considerata la nazione che stava provando a distruggere la società occidentale vendendo clandestinamente ai pusher americani ingenti quantità di eroina⁷⁶. Nel marzo del 1951, il Commissario informò la commissione speciale del Congresso incaricata di indagare sul crimine organizzato e sul commercio interstatale, diretta dal senatore Kefauver, che i comunisti cinesi avevano venduto oppio ed eroina sul mercato nero. In testimonianza di questo Anslinger mise in guardia i cinesi che la Convenzione di Ginevra sul Genocidio proibiva l'uso di eroina “come arma” e dichiarò che la Cina stava supportando le proprie truppe in Corea grazie alla vendita di narcotici. L'FBN

⁷³ Il Presidente creò nel 1947 il *National Security Council*, il forum principale attraverso la quale il Presidente degli Stati Uniti elabora e discute la politica di sicurezza nazionale con i propri consiglieri.

⁷⁴ Douglas Clark Kinder *Bureaucratic Cold Warrior: Harry J. Anslinger and Illicit Narcotics Traffic* *Pacific Historical Review*, Vol. 50, No. 2 (May, 1981), pp. 169-170, University of California Press

⁷⁵ Ivi p.177-181

⁷⁶ David F. Musto, *op. cit.* pp.230-231

colse l'occasione per lanciare una campagna aggressiva con l'obiettivo di introdurre nel codice penale americano la pena minima obbligatoria a chiunque venga condannato per la prima volta per reati inerenti all'uso, allo spaccio o alla produzione di droga. Anslinger individuò nell'entusiasta parlamentare Hale Boggs, la figura adatta per scrivere una legge nei termini che voleva il Bureau. Con una maggioranza schiacciante, nel 1951 la *Boggs Act* passò al Congresso. La nuova norma prevedeva: "a mandatory minimum two-year sentence for a first conviction of possession, five to ten years for the second offense, and ten to twenty years for third-time violators"⁷⁷. Nel novembre dello stesso anno, il presidente Truman emanò l'ordine esecutivo 10302, che prevedeva la creazione di un comitato interdipartimentale sui narcotici. Composto da rappresentanti del Dipartimento di Stato, del Tesoro, della Difesa, della Giustizia e dell'Agricoltura, il comitato guidato da Anslinger, aveva il compito di aggiornare le informazioni riguardo al narcotraffico e avvisare il presidente qualora fosse stata necessaria una determinata azione contro il traffico illecito⁷⁸. Al Senato il sottocomitato guidato dal democratico texano Price Daniel abbracciò gli argomenti di Anslinger riguardo alla minaccia comunista cinese, concludendo che "subversion through drug addiction is an established aim of Communist China". Daniel suggerì al Congresso un ulteriore incremento delle pene evidenziando che "the offenses of heroin smugglers and peddlers amounted to murder on the installment plan, leading not only to the final loss of one's life, but to others who acquire this contagious infection through association with the original victim."⁷⁹ Il risultato fu un effettivo aumento delle pene, infatti il Congresso emanò nel 1956 la *Narcotic Control Act*, la quale aumentò le pene minime obbligatorie: da 5 a 20 anni per il secondo reato e da 10 a 40 anni per il terzo reato. La norma inoltre dava alla giuria la facoltà di imporre la pena di morte ad un adulto sorpreso a vendere eroina ad un minore. Come sottolinea Musto "these two federal statutes of 1951 and 1956 represent the high point of federal punitive action against narcotic"⁸⁰. È doveroso segnalare il fatto che in questo periodo, alcuni segnali di insoddisfazione rispetto al consolidamento del paradigma punitivo, arrivarono sia sul fronte domestico che sul fronte internazionale. Nel 1955 l'*American Bar Association* (ABA), preoccupata dell'introduzione delle pene minime obbligatorie, chiese di poter realizzare un'indagine al Congresso creando un comitato con l'*American Medical Association* (AMA). Nel 1958 l'*Interim Report* del comitato affermò che sebbene "leggi restrittive siano state adottate" riguardo al traffico illegale di narcotici, esse "non sono la risposta finale al problema della

⁷⁷ Bertram et al.; *op cit* p.84

⁷⁸ D. Kinder and W. Walker III, *op cit.* p.924

⁷⁹ Bertram et al.; *op cit* p.84

⁸⁰ David F. Musto, *op. cit.* p.231

tossicodipendenza americana”. Il report inoltre si chiedeva se la minaccia della prigione avrebbe potuto frenare i tossicodipendenti rispetto all’uso delle droghe e suggerì che la fede nella punizione “poggia su una visione superficiale del processo che porta alla tossicodipendenza”. Il report suggerì anche di abbassare i toni di questo approccio basato su “pesanti restrizioni” permettendo ai dottori di prescrivere droghe e consentire alle cliniche ambulatoriali la distribuzione di narcotici ai tossicodipendenti⁸¹. L’iniziale reazione del Governo fu dura ma, come vedremo successivamente, dagli anni Sessanta questa concezione meno punitiva cominciò a far breccia anche all’interno della Casa Bianca.

La vetrina principale che usò Anslinger per alimentare i sentimenti anti-cinesi e anti-comunisti fu in realtà la *Commission on Narcotic Drug* dell’ONU. I rappresentanti degli Stati Uniti procedevano annualmente nella descrizione minuziosa delle attività illegali della Cina comunista elencando, ad esempio, la location delle industrie, le strade più battute dal narcotraffico e addirittura i nomi di alcuni individui coinvolti nel commercio illegale. Le accuse che muoveva Anslinger toccavano spesso gli interessi dei governi dei paesi occidentali. Un estratto del saggio di Douglas Clark Kinder, mostrò la reazione della Gran Bretagna dopo le dichiarazioni di Anslinger riguardo ad Hong Kong, territorio britannico e ritenuto dal commissario “the major point of transit for the Communist-supplied narcotics”:

“According to the recent research of three scholars, Mao Tse-tung's armies, after capturing the Shanghai heroin factories, had forced drug traffickers out of the country. The People's Liberation Army, in fact, destroyed narcotics whenever it entered an area, and the Chinese Communists actually had stopped opium caravans and narcotics smuggling by the mid-1950s. The British representative to the United Nations Narcotic Drug Commission pointed out in the 1950s that the narcotics smugglers named by Anslinger as Hong Kong operators were unknown in the colony. By the 1960s the British government added that, although there was a narcotics problem in Hong Kong, the drugs did not come across the twenty- six mile frontier with Communist China. In general British officials responsible for Hong Kong believed that Anslinger's accusations were "ridiculous and completely unfounded," and one customs agent, Graham Crookdale, claimed in 1971 that there had been no seizures of drugs from China in Hong Kong after 1949.”⁸²

Nonostante alcune voci fuori dal coro, le azioni e le dichiarazioni di Anslinger in sede internazionale non solo produssero approvazione politica, ma indussero numerose testate giornalistiche a dare eco alla crociata anti-comunista intrapresa dal Commissario. Le testate

⁸¹ Bertram et al.; *op cit* p.85-86

⁸² Douglas Clark Kinder *op cit*. p.186

del *New York Times* e del *The Times* di Londra dedicarono molte colonne alle attività che si stavano svolgendo alla CND tra il 1951 ed il 1954⁸³. Ad esempio nel maggio del 1954 il giornale newyorkese scrisse, seguendo Anslinger, che la Repubblica Popolare Cinese voleva “demoralize the free people of the world” e che “fanatical Communist traffickers have resorted to the extreme measures of cutting off the ears of small times sellers who reveal the identity of the suppliers in Communist China”⁸⁴. Il *The Times*, riportando le accuse di Anslinger scrisse che la Repubblica Popolare aveva “totally reversed the policies of the Nationalist Government concerning the growth of opium. While General Chiang Kai Shek’s government had reduced opium production to minimum, which had led to the reduction of smuggling, the growth of poppies had expanded in direct proportion to the communist military advance”⁸⁵.

A dimostrazione del fatto che le azioni e le dichiarazioni di Anslinger durante quel periodo miravano a dare adito alla “Red Scare”, all’inizio degli anni Sessanta, furono Fidel Castro e Cuba ad essere posti sotto lo scrutinio del Commissario. Egli riportò che i castristi riuscivano a vendere mensilmente a New York cocaina per il valore di 2 milioni di dollari. Anslinger inoltre evidenziò che tramite piccole imbarcazioni, Cuba trasportava cocaina verso la Florida che veniva a sua volta imbarcata verso New York, con il chiaro intento di “diffondere il caos nella nostra città più grande”. Per concludere, Anslinger non solo accusava Cuba di essere il principale distributore dell’oppio prodotto dalla Cina comunista verso l’emisfero occidentale, ma anche che essa avesse assunto contadini cinesi per coltivare oppio direttamente nel proprio paese⁸⁶.

Alcuni studiosi, come William Walker e Douglas Kinder, evidenziano come questo tipo di atteggiamento da parte del commissario fu giustificato dalla volontà di proteggere il proprio Bureau dando forza allo schema legalistico-punitivo tanto caro al Commissario. Infatti come nota Kinder nel suo saggio:

“Harry Anslinger updated the early twentieth century drug restrictionists' pattern of linking ethnic and foreign elements with drug trafficking. Over the years Japan, the alleged Italian-American Mafia, and the communists, in turn, became the new scapegoats. When he had

⁸³ Nel 1953 fu firmato dai paesi della CND il protocollo sull’oppio “*Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of Opium*”. Il protocollo, promosso da Anslinger, aveva lo scopo di imporre controlli più rigorosi sulla produzione di oppio. L’articolo 6 del trattato ad esempio limitava la produzione di oppio a sette paesi mentre l’articolo 2 affermava che le parti erano tenute a “limitare l’uso di oppio esclusivamente alle esigenze mediche e scientifiche”. Vedi David R. Bewley-Taylor *op cit.* pp.93-95

⁸⁴Ivi p.110

⁸⁵ Ivi p.110-111

⁸⁶ Douglas Clark Kinder *op cit.* p.190

difficulty justifying his budget requests and silencing isolated critics, Anslinger accused the Japanese of drug trafficking and the alleged Mafia of dominating American narcotics syndicates. When criticism of strict anti-narcotics laws became more organized in the Cold War years of the 1950s and early 1960s, the commissioner played upon virulent anti-communism to protect his bureau.”⁸⁷

Anche Walker dalle colonne del *Journal of American History* sottolinea che:

“To enhance the importance of his agency within the federal bureaucracy, he projected himself into the realm of foreign policy far beyond the scope of the bureau's charter. In order to do so, he played on the American public's latent xenophobia and reinforced anxiety about subversion from abroad. From international councils he brought his message of fear to the halls of Congress.”⁸⁸

Indubbiamente, come hanno dimostrato i due autori e tutta la letteratura che si occupa del tema, Anslinger ha avuto un ruolo determinante nel plasmare le politiche americane in tema di contrasto al narcotraffico, traslando la propria influenza anche all'interno degli organi internazionali. Ma la sua personale *Cold Antidrug War*, paradossalmente, depotenziò il potere di influenza del Commissario. Infatti letta da un'altra prospettiva in realtà essa rientra in tutto e per tutto nella logica e nello schema onnicomprensivo della Guerra Fredda, indebolendo la tesi secondo cui Anslinger avesse il dominio assoluto delle politiche antidroga americane. A dimostrazione di questo sta il fatto che quando dalla fine degli anni Sessanta la Repubblica Popolare Cinese si distanziò dalle politiche di Mosca, e di conseguenza gli Stati Uniti conclusero che era necessario intavolare dei rapporti costruttivi con Pechino, il Dipartimento di Stato non impiegò molto tempo a prendere le distanze dalle accuse di Anslinger. Infatti il portavoce ufficiale del Dipartimento evidenziò nel 1971 che: “there is no reliable evidence that the Communist Chinese have never engaged in or sanctioned the illicit export of opium or its derivative. Nor is there any evidence of that country exercising any control over participating in the Southeast Asia opium trade”⁸⁹. Per concludere, a sostegno di questa tesi è utile riportare un estratto del lavoro dello studioso David R. Bewley-Taylor:

“The State Department's decisions to pursue paths dictated by foreign-policy interests revealed the commissioner's vulnerability within the US drug control system. American concern for Cold War politics was often to override efforts for international drug control. This process not only demonstrates how US action in the field of transnational drug control

⁸⁷ Ivi p.191

⁸⁸ D. Kinder and W. Walker III, *op cit.* p.926

⁸⁹ David R. Bewley-Taylor *op cit.* p.113

consisted of a number of different, often conflicting, elements, but also illuminates Anslinger's sometimes precarious position in relation to the rest of the US establishment. Although a dominant force in the CND, Anslinger was compelled to balance his desires for strict international control with his wish to keep his job secure. Consequently, despite opposing some policy decisions, Anslinger was forced to watch the State Department make choices that he felt would undermine effective international drug control.”⁹⁰

In sintesi, la politica antidroga americana negli anni Cinquanta e Sessanta, specialmente a livello internazionale, fu un semplice strumento per l'esercizio di una più ampia strategia all'interno dei meccanismi della Guerra Fredda. Questo non ha comunque impedito ad Anslinger e a tutto l'establishment antidroga americano di favorire il proprio modello legalistico-punitivo e *supply-side oriented* sia negli Stati Uniti che al cospetto della comunità internazionale.

2.3 L'espansione degli apparati burocratici sanitari durante gli anni Sessanta

Il periodo che intercorre tra l'insediamento alla Casa Bianca di John F. Kennedy (1961) e l'avvio della *war on drugs* da parte del futuro presidente Nixon (1969) fu segnato da due tendenze. In primo luogo, in relazione alle politiche antidroga americane, un movimento consistente portò ad un ripensamento del paradigma punitivo-restrittivo. In secondo luogo, analizzando le relazioni tra Stati Uniti e Messico, a fronte dei rapporti distesi e cooperativi riguardo al narcotraffico, due movimenti contraddittori caratterizzarono le politiche dei due paesi. Mentre le amministrazioni democratiche di Kennedy e poi di Johnson diedero un forte impulso a programmi sociali improntati sullo stanziamento di fondi federali per la l'educazione, l'arte e la cultura, l'avvio di programmi inerenti alla copertura sanitaria per gli anziani, e la promulgazione di leggi intese ad estendere il diritto di voto alla popolazione nera, in Messico, in particolare dalla presidenza di Gustavo Diaz Ordaz (1965-1970), le corde dell'autoritarismo iniziarono a tendersi, mostrando le crepe del sistema basato sulla predominanza del partito di governo.

Anche per quanto concerne il tema della lotta al narcotraffico e più in generale alle politiche antidroga americane, un nuovo corso stava cominciando. Di enorme importanza fu l'uscita di scena, nel 1962, di Anslinger da Commissario del FBN. Quando il Presidente e suo fratello, il Procuratore Generale Robert Kennedy, formalizzarono le sue dimissioni, nuove istanze incentrate sul trattamento dei tossicodipendenti, piuttosto che sulle punizioni,

⁹⁰ Ivi p.115

iniziarono ad interessare la nuova amministrazione. Voci progressiste, come quella del Dottor Karl M. Bowman incominciarono a raggiungere un pubblico più ampio:

“For the past 40 years we have been trying the mainly punitive approach; we have increased penalty, we have hounded the drug addict, and we have brought out the idea that any person who takes drug is a most dangerous criminal and menace to society. We have perpetuated the myth that addiction to opiates is the great cause of crimes and violence and of sex crimes. In spite of the statements of the most eminent medical authorities in this country and elsewhere, this type of propaganda still continues, coming to a large extent from the enforcement bureaus of federal and state governments.”⁹¹

Il ritiro di Anslinger ed il cambiamento del contesto sociale degli anni Sessanta contribuirono ad aprire un dibattito riguardo al trattamento della tossicodipendenza, tendenza enfatizzata anche da organizzazioni sociali e dai media. La disposizione della nuova amministrazione in questo senso fu resa palese dallo stesso Kennedy durante una conferenza alla Casa Bianca sull'abuso di sostanze stupefacenti:

“This morning I presented a special citation to Commissioner Anslinger, expressing the appreciation and gratitude owed by the people of the United States to him, and by the world community for the enormous contribution he has made in this vital field... Although there is admittedly some divergence of view regarding the remedial action which is most appropriate for the addict who peddles illicit narcotics, there is no divergence of opinion on the need for vastly improved techniques and programs aimed at rehabilitating all addicts...In addition, I think that there is clear need for, we hope, greater uniformity of opinion by those in this field--medicine, law enforcement, and all the rest--as to the proper method of treatment, how much should be done in hospitals, how much should be done in outpatient treatment, what kind of hospitals we need, what kind of medical treatment is most effective.”⁹²

La necessità di migliorare i servizi negli ospedali e il trattamento ambulatoriale dei tossicodipendenti risultò in una crescente espansione degli apparati burocratici sanitari. Come sottolinea Bertram “the massive effort to build community mental-health centers initiated by the Kennedy administration in 1963 further expanded the mental-health bureaucracy.”⁹³ Già negli anni successivi alla guerra iniziò questo processo, quando nacque

⁹¹ Bertram et al.; *op cit* p.86

⁹² John F. Kennedy: "Remarks to the White House Conference on Narcotic and Drug Abuse.," September 27, 1962. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8905>. Ultimo accesso gennaio 2014

⁹³ Bertram et al.; *op cit* p.87

nel 1946 *The National Institute of Mental Health* (NIMH), ma il grande salto di qualità venne compiuto proprio in questi anni. Nel 1969 infatti il budget riservato alla Mental Hygiene Division, all'interno della quale vi era la NIMH, ammontava a ben 250 milioni di dollari, contro i 6 milioni riservati alla FBN. Seguendo ancora Bertram “under Kennedy’s New Frontier administration the crude FBN approach was gradually replaced by the NIMH attitude toward social dysfunction and individual behavior”⁹⁴. Il movimento che sosteneva riabilitazione e trattamento ricevette un ulteriore impulso quando nel 1962 la Corte Suprema degli Stati Uniti dichiarò che la tossicodipendenza era una malattia e non un atto criminale. Questo processo di ingigantimento della burocrazia sanitaria si sviluppò per tutte le amministrazioni successive, anche durante le presidenze passate alla storia per aver incentivato la guerra alla droga fuori dagli Stati Uniti. Senza il comando di Anslinger, sostituito da Harry Giordano (1962-68), il FBN perse il suo ruolo centrale per quanto riguarda il contrasto al narcotraffico. La Commissione Presidenziale sull’Abuso di Stupefacenti, voluta fortemente da Kennedy, oltre a consigliare un cambio di rotta rispetto alle pene minime obbligatorie smantellò il Bureau assegnando le sue funzioni di investigazione al Dipartimento di Giustizia, mentre diede al Dipartimento della Salute, dell’Educazione e del Welfare (HEW) i compiti riguardo alla distribuzione legittima delle sostanze ed in merito alla ricerca. Nel 1968 il FBN fu trasferito al Dipartimento di Giustizia, e unitamente al neonato *Bureau of Drug Abuse Control* del HEW, andò a costituire il *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* (BNDD)⁹⁵.

2.4 La Convenzione ONU del 1961 e l’aumento del consumo di stupefacenti

Nonostante l’enfasi posta sul versante interno, Kennedy non si dimenticò della necessità di collaborare a livello internazionale per contrastare il traffico illecito, citando il suo discorso alla Casa Bianca analizzato in precedenza, si nota anche come sia il Messico l’unica nazione menzionata dal Presidente:

“Our focus on national issues must not obscure the international aspects of our drug abuse problem. Criminals responsible for international traffic in illicit narcotics have no respect for national boundaries. Many nations have a real concern in controlling illicit traffic. Towards this end, the United States through our representation on the United Nations Commission on Narcotic Drugs, has sought international cooperation in dealing with this trade. In addition, the United States Government will continue to work directly with other nations to secure adequate international controls. In my recent conversations with President

⁹⁴ *ibidem*

⁹⁵ Musto, *op cit* pp. 238-240

Mateos of Mexico, we discussed the eradication of illegal drug traffic and agreed to redouble our efforts and our cooperation to achieve it.”⁹⁶

Il Dipartimento di Stato, in sede ONU, spinse molto per la firma della Convenzione Unica sugli stupefacenti del 1961. Essa aveva essenzialmente quattro obiettivi: codificare e armonizzare tutte le parti di legislazione internazionale sul tema; semplificare l'apparato ONU che si occupava di stupefacenti creando un nuovo organo, l'*International Control Board* (INCB), risultato dell'unione del *Permanent Central Opium Board* (PCOB) e del *Drug Supervisory Body* (DSB); in terzo luogo estendere il sistema di controllo ad altri prodotti naturali che potevano produrre effetti stupefacenti, oltre all'oppio e al papavero, venivano dunque scrutinate le produzioni di cannabis, resina di cannabis e foglie di coca. Ed infine l'adozione di misure appropriate per il trattamento e la riabilitazione dei tossicodipendenti.

La convenzione, anche se considerata da tutto l'apparato delle Nazioni Unite come “a mayor milestone in the history of international narcotic control”, non piacque ad Anslinger e a tutta la delegazione americana. Il Commissario infatti considerava le misure prese per quanto riguarda la produzione ed il traffico di oppio un deciso passo indietro rispetto al Protocollo sull'Oppio del 1953. Egli cercò dunque di premere alcuni stati per firmare il Protocollo, che per mancanza di firme non era ancora entrato in vigore, e di conseguenza scongiurare l'adesione americana alla nuova Convenzione. Il Dipartimento di Stato era invece intenzionato a non recedere rispetto alla Convenzione, dato che poteva essere un segnale di debolezza nei confronti dell'URSS. Tuttavia, durante il rapporto annuale della CND nel 1962, Anslinger informò il Segretario di Stato Dean Rusk che “that resolution sponsored by Canada, India and Netherlands, inviting government to ratify the Single Convention, ended in a result of 12 for (Brazil, Canada, Hungary, India, Japan, Morocco, Netherlands, Poland, Switzerland, the USSR, the UK and Yugoslavia), 5 abstentions (China, France, Iran, Turkey, the UAR) and 2 against (Mexico and United States)”⁹⁷. La ratifica Americana avvenne molto più tardi, nel 1967, quando Anslinger usò la Convenzione per contrastare i movimenti che negli Stati Uniti miravano alla liberalizzazione della marijuana. Nonostante il tentativo di Anslinger di far prevalere il Protocollo del 1953, la Convenzione ed il suo successivo emendamento del 1972 che intendeva rafforzare alcune norme, era anche frutto del suo lavoro. Infatti come sottolinea

⁹⁶ John F. Kennedy: "Remarks to the White House Conference on Narcotic and Drug Abuse.," September 27, 1962. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8905>. accesso gennaio 2014

⁹⁷ David R. Bewley-Taylor *op cit.* p.153

Bewley-Taylor “like its predecessor, the 1972 legislation was American-initiated scheme, and illustrated the continuing US influence upon the UN system”⁹⁸.

Come mostrato in precedenza, Stati Uniti e Messico furono le sole nazioni che votarono contro la ratifica della Convenzione. Questo mette in luce quanto il governo messicano era incline a seguire le politiche antidroga di Anslinger e della sua delegazione e quanto fossero distesi i rapporti durante quel periodo. Nel gennaio del 1960, quando alla Casa Bianca vi era ancora Eisenhower, i due paesi si incontrarono per un meeting. Messico e Stati Uniti condividevano la necessità di migliorare la cooperazione contro i traffici illeciti di droga e tramite una “Joint Communiqué on the Control of Illicit Narcotics” evidenziarono due concetti fondamentali: la condivisione del problema e la possibilità di compiere i primi passi rispetto ad una militarizzazione americana in territorio messicano. La delegazione americana offrì durante l’incontro “training of personnel and the use of scientific and technical equipment”, sottolineando che “the United States has increase the number of customs and narcotics agents in the areas near the border and is prepared to enter into a cooperative training program for the enforcement agents of both countries”⁹⁹. Mentre si stavano ponendo le basi formali per avallare operazioni di agenti messicani e statunitensi nel territorio nazionale della controparte, le autorità messicane continuavano a portare avanti la propria “campagna permanente”. Come sottolinea Craig, in questi anni iniziali, tre difetti emersero dalla campagna:

“First, the remote and often inaccessible areas where marijuana and opium poppies are grown make the utilization of aircraft a requisite to any degree of success. Second, without the extensive use of herbicides or defoliants, a truly successful campaign against the cultivation of opium and marijuana would prove impossible. Third, any effort to eliminate drug cultivation and traffic would be forcefully resisted.”¹⁰⁰

A queste mancanze cercarono di sopperire gli Stati Uniti, favorendo lo stanziamento da parte dell’*Agency for International Development* (AID) di \$50,000 per l’acquisizione di elicotteri, aerei leggeri, jeep, fucili e lanciapiamme. Nonostante la distruzione di numerose piantagioni e la crescente collaborazione tra i due paesi, il traffico al confine non diminuì. Al contrario, il consumo di droga negli Stati Uniti aumentò vertiginosamente durante tutti gli anni Sessanta. Come stima Musto, il numero di americani dipendenti da eroina schizzò alle stelle, passando da 50,000 persone nel 1960 a almeno mezzo milione nel 1970. L’uso

⁹⁸ Ivi pp.160-161

⁹⁹ William O. Walker *Drugs in the Western Hemisphere* op. cit. pp.169-170

¹⁰⁰ Richard B. Craig La Campana Permanente: Mexico's Antidrug Campaign *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 20, No. 2 (May, 1978), pp. 107-109 , Center for Latin American Studies at the University of Miami.

esteso di eroina produsse un'allarmante incremento di epatiti che crebbero da 4 mila casi nel 1966 a circa 36 mila casi nel 1971. Una indagine a livello nazionale sempre del 1971 evidenziò come almeno 24 milioni di persone oltre gli 11 anni ed il 40% della popolazione tra i 18 e i 21 anni aveva provato marijuana almeno una volta.¹⁰¹ Il *Bureau of Narcotic and Dangerous Drug* annunciò che i tossicodipendenti nel 1969 erano 68 mila contro i 315 mila nel 1970 e i 559 mila un anno dopo. Anche se alcuni studiosi imputano al BNDD l'ingigantimento di quest'ultima ricerca, il fatto che il consumo di stupefacenti sia cresciuto notevolmente dagli anni Sessanta è fuori dubbio. Come spiega Paul Stares, gli Stati Uniti diventarono il più grande mercato di stupefacenti nel 1960, per una serie di ragioni:

“The passage of the baby boom generation through ages 15-24 resulting in a 50% increase in this color by the end of the decade; the widespread rejection of the values, norms, and socializing institution of the 1950's, which came to be seen as conformist, constraining and hypocritical; a concomitant shift toward the celebration of feelings spontaneity, and intuitiveness that drugs were seen to promote; a surge in discretionary income, leading to the rise of consumerism and with it rising expectations for continual simulation and instant gratification; and widespread political alienation along generational lines, exacerbated by the Vietnam war.”¹⁰²

Cambiamenti sociali, politici ed economici accompagnarono gli Stati Uniti alla volta degli anni Settanta. Il benessere aumentava, la protesta sociale e generazionale chiedeva nuovi spazi, la Guerra in Vietnam minava il prestigio americano, Woodstock creava nuovi miti ed il consumo di stupefacenti stava raggiungendo livelli mai visti prima. Le sfide che attendevano Richard Nixon, vittorioso alle elezioni presidenziali del 1968, erano molte e decisamente impegnative.

2.5 Nixon e *The War on Drugs*

Durante il discorso di accettazione alla nomina presidenziale repubblicana, Richard M. Nixon, pronunciò per dieci volte la parola “legge” e per undici volte la parola “ordine.”¹⁰³ Sarà proprio attraverso il prisma della “Law and Order” che la nuova amministrazione affronterà il problema dell'incessante aumento della tossicodipendenza americana.

¹⁰¹ Musto, *op cit.* pp.247,248

¹⁰² Paul Stares, *Global Habit: the Drug Problem in a Borderless World*, Washington DC, Brookings Institute, 1996p.24. Estratto da Cornelius Friesendorf *US foreign policy and the war on drugs : displacing the cocaine and heroin industry* London ; New York, Routledge, c2007. p.37

¹⁰³ Richard Nixon: "Address Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in Miami Beach, Florida," August 8, 1968. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25968>. Ultimo accesso gennaio 2014.

Dichiarando esplicitamente guerra alla droga, Nixon fu il primo presidente a porre al centro del proprio discorso politico l'abuso di stupefacenti, avviando di conseguenza una retorica presidenziale del "get tough on drugs" che troverà terreno fertile anche durante le future amministrazioni repubblicane di Ronald Reagan e George Bush.¹⁰⁴ I presidenti, in particolare quelli appena citati, personalizzando la *war on drugs*, potranno contare su tre strumenti per impostare la propria politica antidroga: il potere della persuasione pubblica (the "bully pulpit"), il potere di varare iniziative legislative ed infine il potere di dirigere la burocrazia federale. Come sottolinea Bertram "Nixon helped spearhead new laws, pushed for dramatic funding increases, launched crime-fighting treatment programs, and expanded the small federal antidrug bureaucracy into a -narco-enforcement complex-" ed inoltre "drew on the long-standing association between drugs and crime in the public mind to heighten popular concerns and forge a new consensus for action"¹⁰⁵. In un messaggio al Congresso del luglio 1969, Nixon comunicò i punti cardine su cui doveva poggiare la sua politica antidroga, una guerra su tutti fronti:

"Within the last decade, the abuse of drugs has grown from essentially a local police problem into a serious national threat to the personal health and safety of millions of Americans. A national awareness of the gravity of the situation is needed; a new urgency and concerted national policy are needed at the Federal level to begin to cope with this growing menace to the general welfare of the United States... The habit of the narcotics addict is not only a danger to himself, but a threat to the community where he lives. Narcotics have been cited as a primary cause of the enormous increase in street crimes over the last decade... I am proposing ten specific steps as this Administration's initial counter-moves against this growing national problem:

- I. FEDERAL LEGISLATION
- II. STATE LEGISLATION
- III. INTERNATIONAL COOPERATION
- IV. SUPPRESSION OF ILLEGAL IMPORTATION
- V. SUPPRESSION OF NATIONAL TRAFFICKING
- VI. EDUCATION
- VII. RESEARCH
- VIII. REHABILITATION
- IX. TRAINING PROGRAM

¹⁰⁴ Bertram et al. *op.cit.* p.104

¹⁰⁵ Ivi p.105

X. LOCAL LAW ENFORCEMENT CONFERENCES”¹⁰⁶

Alle parole Nixon fece seguire i fatti. A livello interno, il Governo spinse per l'introduzione di una legge che comprendesse tutte le misure antecedenti in materia di narcotici. Nel 1970 il Congresso emanò la *Comprehensive Drug Abuse and Control Act*, norma che divise in cinque classi le sostanze stupefacenti in base al potenziale di abuso e dipendenza, chiarendo se alla sostanza in questione si poteva associare un utilizzo medico. Seguendo questa impostazione, nella Schedule I erano elencate le droghe senza uso medico, ad alto potenziale di abuso e dipendenza come l'eroina e LSD. La Schedule II comprendeva le droghe più pericolose che potevano ancora essere prescritte per uso medico, come la cocaina e la morfina. Nella Schedule III le droghe meno pericolose come i barbiturici, nella IV vi erano il cloralio idrato e il meprobamato, ed infine la V Schedule era riservata alla mistura di droghe come la codeina. Diversi gradi di controllo erano applicati a chi produceva, distribuiva e prescriveva i vari tipi di droghe e, elemento importante, non erano stabilite pene minime obbligatorie. La disposizione inoltre prevedeva che se qualcuno era accusato di un primo reato per il possesso di un piccolo ammontare di marijuana ed aveva passato un periodo di prova senza commettere altri reati, quella stessa accusa veniva cancellata. Come sottolinea Musto, questa nuova legge rappresentò una sorta di transizione tra un approccio legalistico-punitivo ed uno terapeutico anche se elementi che miravano a estendere il potere della polizia erano potenziati. A questo proposito la misura più discussa fu quella che autorizzava gli agenti federali, senza previo mandato del giudice, ad entrare in abitazioni private per ispezioni senza nemmeno comunicare la propria autorità e lo scopo della perquisizione¹⁰⁷.

Questa nuova legislazione si concretizzò in un ingigantimento della burocrazia federale americana. Oltre ad espandere agenzie come il BNDD, Nixon creò nel gennaio 1972 *the Office of Drug Abuse Law Enforcement* (ODALE) e di conseguenza il budget riservato a questo tipo di agenzie schizzò da \$43 milioni nel 1970 a \$292 milioni nel 1974. I punti elencati durante il discorso al Congresso comprendevano oltre al focus sul “law enforcement”, anche un impegno sul versante della domanda interna. In questo settore l'aumento del budget fu ancora più clamoroso: il governo federale nel 1970 stanziò \$59 milioni mentre 4 anni dopo si arrivò alla cifra record di \$462 milioni. L'amministrazione creò la *Special Action Office for Drug Abuse Prevention* (SAODAP) per coordinare i

¹⁰⁶ Richard Nixon: "Special Message to the Congress on Control of Narcotics and Dangerous Drugs." July 14, 1969. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2126>. Ultimo accesso gennaio 2014

¹⁰⁷ Musto *op.cit.* pp.255-256 e Bertram et al *op cit* .p.106

numerosi programmi governativi legati al problema della droga, in maniera particolare quelli riservati al trattamento. Per elevare il problema dell'abuso di droga a livello nazionale, Nixon scelse di nominare il dottor Jerome H. Jaffe, un ricercatore accademico conosciuto per numerosi programmi relativi al trattamento, in particolare rispetto al mantenimento metadonico¹⁰⁸. Nei primi 18 mesi di vita, le città nella quale furono creati programmi federali messi in piedi dalla SAODAP passarono da 54 a 214 e solo due anni dopo le persone che usufruivano di trattamenti al metadone erano 80 mila¹⁰⁹. Quando la sovrapposizione di competenze era ormai troppo marcata, l'amministrazione fece confluire il BNDD, l'ODALE, *the Office of National Narcotics Intelligence* e la *Customs Service Drug Investigation Unit* all'interno di un'unica super agenzia: la *Drug Enforcement Administration* (DEA). Il nuovo "Drug Czar" Jeffe indicò anche un altro pressante problema intrinsecamente legato al disimpegno in americano in Vietnam: la dipendenza da eroina di molti ufficiali di ritorno dalla guerra. Già dalla fine degli anni Sessanta l'uso di eroina tra il personale in servizio nel Sud Est Asiatico era in forte crescita. Il funzionario della Casa Bianca, Egil Krogh, che visitò il Vietnam nell'agosto del 1970, riportò che eroina e altre droghe erano facilmente reperibili mentre pochi mesi dopo il Comando Militare degli Stati Uniti informò la Presidenza che le morti relative al consumo di droghe aumentava da 16 soldati nel 1969 a 25 nel 1970. La situazione si fece ancora più allarmante quando il parlamentare Robert Steele, dopo un viaggio nell'aprile 1971 insieme al collega Morgan Murphy, riportò alla Casa Bianca che nel Sud del Vietnam almeno il 10-15% del personale di ogni truppa era dipendente da eroina, con alcuni picchi del 20-25%. Per cercare di tamponare il problema Jeffe organizzò un programma di controllo delle urine per il soldati rientrati negli Stati Uniti, e nel caso in cui il test risultasse positivo veniva previsto un periodo di disintossicazione e, qualora non bastasse, ulteriori trattamenti.¹¹⁰

Accanto all'impegno domestico, l'amministrazione Nixon si rivolse anche alla strategia del controllo alla fonte, *modus operandi* tanto caro al vecchio establishment antidroga. Il primo paese oggetto di interesse fu, come spesso accadde, il Messico. L'operazione Intercept del settembre 1969, come vedremo dettagliatamente nel prossimo paragrafo, fu una delle prime azioni intraprese da Nixon per segnalare la propria volontà di fermare alla radice il problema del traffico illecito di stupefacenti. Un ulteriore obiettivo sensibile di Washington fu la Turchia, paese che da centinaia di anni vedeva la presenza di piantagioni di papavero

¹⁰⁸ Il metadone (noto con diversi nomi tra cui: Polamidon, Eptadone, Dolophine, ecc.) è un oppioide sintetico, usato in medicina come analgesico nelle cure palliative e come terapia sostitutiva (utilizzato per ridurre l'assuefazione) della dipendenza da stupefacenti.

¹⁰⁹ Musto, *op.cit.* p.253

¹¹⁰ Ivi pp.252-253 e C.Friesendorf *op cit* p.39

da oppio. La pasta di oppio estratta dal papavero serviva per la produzione medica di morfina, e per altri scopi leciti. Ma dagli anni Quaranta un significativo ammontare della produzione fu dirottato verso canali illeciti: i contadini iniziarono a vendere pasta di oppio a intermediari che successivamente la convertivano in morfina grezza in paesi come la Siria, il Libano o la Turchia stessa. Da questi luoghi la morfina grezza veniva trasportata a Marsiglia dal mare oppure attraverso la Bulgaria, la Jugoslavia o Monaco. A Marsiglia la “Corsican French Connection” assumeva chimici che trasformavano la morfina grezza in eroina di alta qualità che a sua volta veniva trasportata illegalmente negli Stati Uniti, sia tramite il porto di New York che attraverso l’America Latina o il Canada. Già nel 1966, il capo della BNDD, Jhon Cusack, affermava che almeno l’80% dell’eroina consumata negli Stati Uniti proveniva dalle piantagioni turche e trasportata illegalmente tramite la French Connection. Nixon nel settembre del 1969 sottolineava che “we have tackle the heroin problem regardless of the foreign policy consequences. I understand that the major problem is with Turkey and to a lesser extent with France and Italy”¹¹¹. Gli Stati Uniti da una parte riuscirono, tramite la cooperazione con agenti di polizia stranieri, a soffocare la French Connection ed in secondo luogo, grazie ad una palese pressione sul governo turco, a proibire la produzione di papaveri da oppio nel paese. La soppressione di questa rotta ebbe però la spiacevole conseguenza di alimentare altri traffici illeciti, soprattutto dal Sud Est Asiatico e dal Messico, come evidenzia McCoy:

“Despite its initial success, Nixon’s drug war thus produced a paradoxical strengthening of the global narcotics traffic. By the late 1970s the simplex of the Turkey-Marsille-New York heroin pipeline had been replaced by a complex of international smuggling routes that tied the disparate zones of First World consumption to Third World narcotics production. With production and consumption now dispersed around the globe, the international narcotics traffic was far more resistant to suppression than before.”¹¹²

Sebbene la politica di Washington non possa spiegare da sola la diversificazione delle rotte avvenuta in questo periodo per il mercato di droga statunitense, sicuramente può essere portato come uno dei motivi principali. Come nota laconicamente Craig “When illegal Turkish production was checked, Mexico filled the gap”¹¹³.

In un messaggio ai media del 19 giugno 1971 Nixon esortò gli americani che “the traffic is public enemy number one domestically in the United State today and we must wage a total

¹¹¹ C.Friesendorf *op cit* p.41

¹¹² A.W.McCoy *The Politics of Heroin: CIA Complicity in the Global Drug Trade*, Chicago, Lawerence Hill, 1991. In C. Friesendorf, *op cit.* p.78.

¹¹³ Richard B. Craig *La Campana Permanente* p.130

offensive, worldwide, nationwide, government-wide, and, if i might say so, media-wide”¹¹⁴. Quella che Nixon mise in piedi fu una vera e propria guerra su tutti i fronti che oltre ad alimentare una retorica cara ai vecchi sostenitori del paradigma legalistico-punitivo e *supply-side oriented*, favorì un incredibile escalation dei fondi federali allocati al trattamento e al versante *demand-side*. Come spiega Bertram, questa non fu una contraddizione per Nixon:

“Punishment and treatment were simply two instruments for fighting crime, which was his central concern. He became convinced that treatment, particularly methadone maintenance, would reduce the rate of crimes committed by addicts seeking to buy drugs. Nixon’s crime-fighting logic had an enduring impact: in succeeding years, treatment advocates would frequently sell their budget requests in crime-reduction, not health-promotion, terms.”¹¹⁵

Nixon, oltre a portare oltre i limiti il paradigma punitivo, si dimostrò anche capace di spostare il problema della droga fuori dall’agenda pubblica. Diciotto mesi dopo che il Congresso passò il suo *Drug Abuse Office* e il *Treatment Act* nel 1972 e solo dieci mesi dopo la sua rielezione, Nixon segnalò un cambiamento, annunciando nel settembre del 1973, che “we have turned the corner on drug addiction in the United States”. Questa dichiarazione oltre che la proclamazione di una vittoria, segnò l’intenzione presidenziale di ridimensionare la retorica della *war on drugs*. In questo giocò un ruolo fondamentale la vittoria delle elezioni del 1972, che in un certo senso favorì un rilassamento per quanto riguarda il tema del controllo dei narcotici. Quando lo scandalo del Watergate colpì l’amministrazione (delle indagini rivelarono anche che alcuni agenti governativi coinvolti facevano parte del nuovo sistema antidroga americano) Nixon fu costretto a rassegnare le dimissioni. Il Presidente era però riuscito a creare i presupposti politici, economici e burocratici necessari alla continuazione della guerra alla droga che aveva cominciato 4 anni. Sarà Gerald Ford ad ereditare questo scomodo testimone.

2.6 Pressione e unilateralismo: l’operazione Intercept

Merita un paragrafo a parte l’analisi dell’operazione Intercept. In questo caso l’unica fonte attendibile e citata anche da altri autori che si sono occupati del tema è il saggio di Richard Craig, su cui si baserà gran parte di questa trattazione.

Lanciata nel settembre del 1969 per fermare i flussi illegali di eroina, marijuana e altre droghe pericolose al confine con il Messico, l’operazione Intercept è utile per comprendere

¹¹⁴ C.Friesendorf *op cit* p.41

¹¹⁵ Bertram et al. *op cit*. p.108

alcuni meccanismi decisionali all'interno dell'establishment americano antidroga ma anche per capire l'entità della pressione esercitata sul governo di Città del Messico. Come è stato sottolineato nel capitolo precedente, uno delle armi scelte da Nixon per combattere la propria *war on drugs*, fu il controllo stretto sui paesi segnalati come fonti per l'approvvigionamento del mercato americano di stupefacenti. Il Presidente scelse il Procuratore Generale Jhon Mitchell per implementare questo programma, e nel aprile del 1969 riunì una “*multiagency task force to make a concerted frontal attack on the illegal importation into and subsequent illegal sale and use of marihuana, narcotics, and dangerous drug in the United States*”¹¹⁶. Nulla fu più importante per la formazione di Intercept della *Special Presidential Task Force Relating to Narcotic, Marihuana, and Dangerous Drugs*. Sotto la direzione del vice Procuratore Generale Richard G. Kleindienst e dell'assistente segretario del Tesoro Eugene T. Rossides, la Task Force includeva ventidue membri provenienti da nove dipartimenti e dalla Commissione per il Commercio Interstatale. Nella composizione del gruppo gli assenti eccellenti furono due: in primo luogo il Dipartimento di Stato che era rappresentato solo “in advisory capacity” ma ancor più sorprendente fu il fatto che nessuno rappresentava, le comunità di confine o più in generale legato “with the world of the border”.

Nell'introduzione del primo report della Task Force del 6 giugno 1969 si notava che il gruppo era stato incaricato “to conduct a comprehensive study of marihuana with specific emphasis on the mexican border problem” con lo scopo di formulare un piano per “positive and effective action to control the illicit trafficking of drugs across Mexican border”. La marijuana era dunque individuata come una sostanza dannosa per l'organismo e che poteva portare sia ad utilizzo di droghe più pesanti, come l'eroina, sia a commettere crimini. Il report, rivolgendosi in specifico al Messico, notava che il paese era la prima fonte di marijuana per il mercato americano oltre che:

“It was further noted that (1) a "significant percentage" of the heroin was of Mexican origin, (2) substantial quantities of European heroin were being smuggled across the southern frontier, (3) Mexico served as an in-transit point of South American cocaine, and (4) considerable amounts of amphetamines and barbiturates entered the United States surreptitiously from Mexico.”¹¹⁷

¹¹⁶ Richard B. Craig, Operation Intercept: The International Politics of Pressure. *The Review of Politics*, Vol.42 No4 (oct.1980), p.556. Cambridge University Press.

¹¹⁷ Ivi p.557

In relazione a questa enorme importanza che rivestiva il Messico per il traffico illegale di droga, il report segnalava che le risorse e gli sforzi messicani rimanevano “inadeguati”¹¹⁸. Il gruppo raccomandava al Dipartimento di Stato di predisporre alcuni incontri con i vertici messicani per discutere su alcuni nuovi metodi per sostituire le primitive tecniche di estirpazione delle colture, che a loro parere dovevano comprendere un “aerial herbicide program”. Per interdire i trafficanti il Messico doveva anche stabilire dei punti di ispezione al confine nord lungo l’autostrada 2 e 15, e compiere immediati passi avanti nel perseguire “selected cases involving fugitive Mexican nationals charged with drug violations”.

Il report fu presentato a Nixon il 3 giugno 1969. Anche se escluso dalle delibere iniziali della Task Force, il Dipartimento ora si assumeva il maggior onere di intavolare una cooperazione continuativa con il Messico. Rappresentanti di Stati Uniti e Messico aprirono i loro colloqui informali a Città del Messico il 9 giugno e Kleindiest, capo della delegazione americana, mise subito in chiaro che Washington stava preparando “an all-out war” contro gli stupefacenti che entravano nel paese. Il capo della PGR, Julio Sanchez Vargas, ammise l’effettiva arretratezza di alcuni strumenti per contrastare le coltivazioni illecite ma sottolineò anche che questo era dovuto ad un crescente miglioramento delle tecniche agricole che favorivano un incremento della produzione di droghe. Vargas espresse preoccupazione rispetto all’aumento del consumo di marijuana tra i giovani messicani, ma evidenziò anche che in febbraio il governo messicano aveva lanciato una delle più grandi campagne antidroga della sua storia, coinvolgendo nelle operazioni 2,000 truppe federali, aerei ed elicotteri. Per quanto riguarda l’uso di erbicidi, la delegazione messicana si mostrò perplessa soprattutto riguardo ai danni collaterali che questo tipo di operazioni poteva provocare, sollecitando gli Stati Uniti a compiere prima delle prove nel proprio paese. Alla sessione conclusiva, entrambe le parti espressero la volontà di utilizzare tutte le risorse possibili “to strengthen further the cooperative efforts” contro la produzione e il traffico di droga. Tuttavia molte proposte americane furono “educatamente rigettate” o lasciate in sospeso per uno studio futuro. Come mette in luce Craig nella sua disamina, “the fundamental rationale for Mexico’s negative response was political. Several of the key American requests touched the very sensitive nerve of Mexican sovereignty, for they involved United States participation in exclusively Mexican internal affairs”¹¹⁹. In realtà, lo stesso studioso ammette che nonostante la presa di posizione messicana su alcuni punti fondamentali “the gun was already loaded before the talks”. Infatti, il 27 giugno 1969, il Presidente Nixon allertò tutti i vertici dipartimentali per la formazione di una *Action Task*

¹¹⁸ Ivi p.558

¹¹⁹ Ivi p.560

Force che aveva lo scopo di indirizzare un “attacco frontale” al traffico illegale al confine. Vennero compresi nel gruppo di azione l’ufficio delle Dogane, il Dipartimento della Difesa, il BNDD, la *criminal division* del Dipartimento di Giustizia, l’FBI, l’*Immigration and Naturalization Service* e il Dipartimento dei Trasporti.

In questo frangente iniziò a trasparire l’impronta unilaterale dell’azione dato che Kleindienst, durante la prima riunione della Action Task Force, enfatizzò il dovere di dare inizio al programma “independent of any increased activity that might be undertaken by the Government of Mexico”. Anche se Kleindienst evidenziò la necessità di coinvolgere l’ambasciata americana in Messico, la mancata partecipazione a livello effettivo di una importante figura mediatrice come quella dell’ambasciatore Robert H. McBride ebbe importanti ripercussioni diplomatiche tra i due paesi. Alcuni ordini preventivi erano già stati impartiti all’aviazione, che dal 5 settembre 1969, “would be required to file flight plans and radio their positions”. I piloti dovevano inoltre segnalare quanto un aereo ci impiegava a compiere un volo dal Messico agli Stati Uniti, elencando precisamente l’orario di partenza, di attraversamento del confine e l’orario di arrivo.

Durante l’incontro tra Nixon e il presidente messicano Ordaz, in occasione dei \$78 milioni dedicati alla diga di Amistad, lungo il confine tra il Texas e Coahuila, si discusse principalmente di traffico illegale di narcotici. Riaffermando la cooperazione tra i due paesi, i due presidenti discussero delle operazioni che gli Stati Uniti stavano cominciando a fare sul proprio confine, ed in termini generali e segreti dell’Operazione Intercept. In realtà il progetto non rimase segreto ed il giorno dopo dettagli su “the nation’s largest peacetime search and seizure operation by civili authorities” divenne la notizia principale su molti giornali. Un quotidiano californiano criticò la fuoriuscita di notizie lamentando che “the federal law enforcement officers have lost the opportunity to strike a surprise blow against the aerial smuggling of marijuana from Mexico” grazie all’incompetenza degli alti ufficiali del Tesoro e della Giustizia di Washington. Tuttavia le critiche sembravano contraddire i veri intenti dell’amministrazione. Infatti Kleidniest affermò che queste critiche riflettevano una mancanza di comprensione rispetto al progetto che si stava attuando, infatti aggiunse che “after all, our objective is to reduce and eliminate the contraband traffic into United States and, ultimately, to control it at the source by eradicating the production of marijuana and opium poppies in Mexico”. I vertici americani sembravano prendere tempo, anche perché un vero test di quella che poi sarebbe stata l’operazione non era stato ancora compiuto. Una sintesi di quello che avvenne pochi giorni dopo accadde all’alba del 18 settembre quando a San Diego, l’ispezione di ogni veicolo produsse quattro ore e 3 miglia di coda. Anche se non venne sequestrato nemmeno un grammo di droga durante l’ultima

ispezione, gli Stati Uniti erano pronti a lanciare la più grande operazione antidroga al confine mai registrata nella sua storia precedente:

“On Sunday afternoon, 21 September 1969, at exactly 2:30 p.m. Pacific Standard Time, "the biggest broadest-based enforcement task ever mounted" was launched. Noting that the Mexican government had been kept "fully informed" of the operation, the Treasury Department termed Intercept a "coordinated effort" encompassing the law-enforcement resources of several branches of the federal government. Involving intensified land, sea, and air surveillance along the entire 1,945- mile U.S.-Mexico border, the effort would continue "for an indefinite period," as everything and everyone, no matter their nationality or status, were thoroughly and painstakingly searched.”¹²⁰

Per dare l'idea di che tipo di disagi creò alle comunità di confine, ma non solo, è utile mantenere la descrizione originale di Craig:

“More than 4.5 million individuals and their belongings were ultimately inspected. Vehicles, their component parts, personal baggage, purses, books, lunch boxes, jackets, toys, and in some cases even blouses and hairdos were searched. During Intercept's first week, 1,873 border crossers received tertiary inspections, with some being forced to disrobe. No person or object was spared, including diplomatic and consular officials, their children, possessions, and even their diplomatic cargo. "You would not believe what a hassle it was getting the kids across and back," explained an American diplomat in Nuevo Laredo. "My friends even inspected my daughter's teddy bear one morning.”¹²¹

Intercept oltre ad aver coinvolto un'enormità di personale, intensificato la sorveglianza aerea e marittima oltre che le ispezioni, fu enormemente dispendioso. Durante le circa tre settimane di durata, l'intero programma costò ai contribuenti americani almeno \$30 milioni. Lo stesso direttore del BNDD, Jhon Intersoll, confessò “we couldn't have sustained the operation very long...the cost was tremendous”.

Dato che l'obiettivo conclamato dell'operazione era l'individuazione di partite di droga al confine messicano, i dati sui sequestri non furono esaltanti. Infatti furono intercettati “20 pounds of peyote, 20 cc of morphine, a quarter ounce of cocaine, 1603 grams of heroin, 58 cc of Damerol, 83 codeine pills, 100 Percodan tablets, 78 pounds of hashish, 3202 pounds of marijuana, and one morphine tablet”¹²². Durante Intercept furono sequestrate circa 1452.4 kg, per un totale giornaliero di 72.57 kg. Un quotidiano di San Diego riportò un

¹²⁰ Ivi pag.565

¹²¹ *ibidem*

¹²² Ivi pag.566

dato che mostra palesemente la relazione costi-benefici dell'operazione: il costo approssimativo per ogni pound (circa 454 grammi) di marijuana confiscato fu di \$9,370.

Come nota Craig "analyzed solely on the basis of drug confiscated, Intercept surely was not worth the cost and effort it entailed", tuttavia l'ammontare dei sequestri fu di minore importanza rispetto al reale obiettivo di Nixon. Gli obiettivi primari erano infatti "to impress on the public the new administration's war on drugs and to bring the Mexicans around, get them really moving against cultivation and traffic"¹²³. Le conseguenze per le comunità di confine furono molte: traffico bloccato per chilometri, migliaia di turisti, studenti e lavoratori che provavano a superare il confine desistettero o rimasero addirittura a casa. Le lamentele e le critiche arrivarono dal mondo del turismo, dell'economia e dalla politica, ma soprattutto dalla gente comune. In segno di protesta "Mexican business man, union leaders, and students launched Operation Dignity, a buy-at-home campaign designed to indirectly force the Nixon administration to modify or terminate Operation Intercept". In realtà la protesta non decollò mai del tutto perchè molti messicani si rifiutarono di rimanere a casa, cercando in tutti i modi di proseguire le proprie attività nonostante i disagi. Questo periodo rimase molto impresso nelle menti dei messicani: il direttore dell'operazione divenne "Herr" Kleindienst alla stregua di un generale nazista e senza distinzione ogni persona veniva bollata come "criminales", "traficantes", "drogadictos". Un funzionario all'interno del Ministero della Presidenza a Città del Messico paragonò l'impatto dell'operazione Intercept nella psiche dei messicani all'assassinio di Kennedy.

Anche gli americani non mancarono di criticare l'operazione. Il console statunitense a Ciudad Juarez esclamò che "gli architetti dell'Operazione Intercept si sono dimenticati un piccolo ma importante fatto, che vi sono due lati di questo maledetto confine!" mentre la *U.S. Border Cities Association* evidenziò che le conseguenze sulla popolazione dovrebbero essere commisurate all'effettività dell'operazione. Anche molti uomini politici dissentirono, non tanto con l'obiettivo del piano, ma con i mezzi che avevano utilizzato gli ideatori di Intercept, evidenziandone i danni economici anche per gli Stati Uniti. Il senatore Barry Goldwater ammise che "Operation Intercept is an example of how bureaucrats and legislators without vision can destroy so many years of effort on behalf of extremely cordial inter-American relation. An error like this is enough to destroy something so beautiful that has cost so many years of effort. The man who ordered it must be a mental retard." Come spiega Craig, l'amministrazione era consapevole delle conseguenze che avrebbe portato una operazione di questo tipo:

¹²³ *ibidem*

“Although some might debate the point, the architects of Operation Intercept were not mentally deficient; in their headlong rush to achieve an immediate, spectacular result, they simply lacked adequate vision. The goal of securing greater Mexican cooperation in the offensive against drug trafficking was both noble and logical. Mexico had, in fact, done little in a concerted way to control the cultivation, manufacture, and shipment of narcotic drugs. Its antidrug campaign was sporadic in nature, undermanned, riddled with corruption, and tactically an anachronism. Washington realized this, and so did Mexico City. But Operation Intercept amounted to an ill-conceived diplomatic overdose. The Nixon administration had bitten off more than it could chew, and it knew it.”¹²⁴

Erano talmente consci delle possibili critiche da parte delle autorità messicane, che il Comando di Intercept fornì ai diplomatici americani in Messico le istruzioni per ribattere a quattro accuse che sarebbero arrivate agli Stati Uniti: “(1) the United States is closing the border with Mexico. (2) Intercept is discriminatory against Mexicans (3) the project either infringes on Mexican sovereignty or constitutes an effort to blackmail Mexico to take stronger measures against what is after all a U.S. problem (4) declaring Tijuana and other Mexican border cities off limits to U.S. personnel is an effort to punish Mexico.” Mentre i diplomatici americani erano occupati a far valere la posizione dell’amministrazione, sebbene molti non la condividessero, il Ministro degli Esteri messicano Antonio Carrillo Flores incontrò il Segretario di Stato William Rogers al quartier generale ONU a New York il 24 settembre, due giorni dopo l’inizio di Intercept. Sottolineando che “we respect the competency of north american authorities to pursue the methods they deem opportune on their side of the border” Carrillo continuò affermando che “if these methods affect the Mexican border population, it is necessary for us let United States authorities know it.”¹²⁵ Mentre i diplomatici portavano avanti il peso delle ire messicane, gli ufficiali di Intercept continuarono a perseguire il loro obiettivo con una apparente immunità. Anche se i sequestri erano ai minimi termini, la logica secondo il quale Intercept sarebbe comunque funzionato secondo i vertici dell’operazione era lampante: “If Intercept resulted in substantial drug seizures, it was functioning as planned. If not, it was even more effective because smugglers refused to challenge the blockade; consequently, marijuana would become ever more scarce, of poorer quality, and more expensive. American youth, reasoned Intercept directors, would then cease smoking the drug”. Come evidenzia Craig la razionalità che sta sotto a questa considerazione è fondamentale corretta, il blocco del confine contribuì molto, insieme all’aumento della domanda interna e alla campagna contro

¹²⁴ Ivi p.571

¹²⁵ Ivi p.572

le coltivazioni, alla relativa “carestia di marijuana” di quel periodo. Questo però ebbe una pesante ripercussione sul consumo di altre droghe, molto più dannose.

Per valutare Intercept è fondamentale analizzare se effettivamente vi sia stata una consultazione tra i vertici dell’operazione e il governo messicano. I portavoce dell’amministrazione spesso enfatizzarono la piena cooperazione e consapevolezza da parte del Messico per quanto riguarda il blocco del confine. In realtà, come evidenziò un diplomatico messicano, intervistato dallo stesso Craig, la situazione non era esattamente come la descrivevano gli ufficiali americani:

“We actually knew very little about Intercept until it was an accomplished fact. We knew something about its general nature. Licenciado Diaz Ordaz got that much during the Amistad dedication. But that is all. Let me tell you. I received a telephone call on Saturday afternoon, just 24 hours before it was implemented, to come to the United States Embassy for something important. When I arrived I was handed a note on a piece of paper, just an ordinary piece of paper. The damn thing was not even written on official stationery, let alone an official diplomatic note. It simply stated that Intercept would be launched the following afternoon at such and such a time.”¹²⁶

Per favorire un clima più disteso tra i due paesi, obiettivo condiviso anche dal Dipartimento di Stato che non gradiva l’eccessiva fermezza di Kleidniest e di tutti i vertici dell’operazione, le delegazioni americane e messicane si incontrarono il 7 ottobre per discutere di una possibile fine di Intercept. Come rivela un comunicato stampa congiunto del 10 ottobre¹²⁷, l’operazione Intercept fu di comune accordo sostituita con l’operazione Cooperation. Anche se inizialmente il Dipartimento di Giustizia e del Tesoro erano “too sick to talk about it”, il loro disappunto durò poco. In un comunicato stampa del 23 ottobre, il portavoce del Dipartimento di Giustizia dichiarò che la marijuana era ormai “very scarce” e “not available” in molte città americane, mentre l’eroina “had decreased markedly”. Da quando iniziò l’operazione Cooperation le autorità messicane riportarono che erano state distrutte 16 piantagioni di papavero e 872 mila piante di marijuana. In una successiva dichiarazione congiunta si toccò il delicato tema della sovranità nazionale messicana, e la delegazione americana sottolineò come la campagna sarebbe stata condotta “exclusively by Mexican personnel under Mexican direction”. Fu addirittura lo stesso Nixon a scusarsi personalmente con il presidente Ordaz, che in un discorso televisivo di fine settembre mostrò risentimento e frustrazione rispetto all’operazione:

¹²⁶ Ivi p.575

¹²⁷ Joint Press Release, Washington DC, 10 ottobre 1969, in R. Craig *Operation Intercept* p.577

. . Mr. President, I want to express my personal regret for the friction which Operation Intercept has caused in the relations between our two countries. Operation Intercept was conceived as one element in a major campaign to combat the traffic in narcotics from whatever source. It was not intended to single out Mexico, nor to give offense to Mexico. I want to give you my personal assurance on this point. When it became apparent to me that this operation was being viewed, by your Government as an affront to the Mexican people, I asked that the intensity of the inspections be reduced to a point where the major frictions and irritations which the operation had caused in our relations with Mexico could be eliminated.¹²⁸

In sostanza Intercept è stata un fallimento dal punto di vista diplomatico per essenzialmente due motivi: in primo luogo apparve palese la negligenza da parte del Dipartimento di Stato che non ha avuto voce in capitolo durante la fase di formazione di un progetto che coinvolgeva un paese amico e strategicamente importante per gli Stati Uniti, ed in secondo luogo il mancato coinvolgimento dei vertici governativi messicani ha messo in luce l'intento unilaterale del piano. Contrariamente, da un punto di vista prettamente pratico, l'operazione Intercept è stata una vittoria da parte dell'amministrazione Nixon, che iniziava a mostrare al mondo l'entità della propria *war on drugs*. Attraverso la pressione politica di Washington concretizzata dall'operazione e dalle sue disastrose conseguenze economiche, la classe politica e l'opinione pubblica messicana prese coscienza del problema del traffico e del consumo di stupefacenti che stava iniziando ad affliggere pesantemente la popolazione. Dalla fine del 1969 il Messico ha infatti incrementato anno dopo anno il budget indirizzato alla *campaña permanente* confermando la paradossale conseguenza che ebbe l'operazione Intercept: pur essendo stato un disastro diplomatico, indirettamente ed ironicamente divenne una delle principali spinte verso un'intensificazione della campagna antidroga messicana e un trampolino di lancio per una più effettiva e concreta cooperazione internazionale. Esattamente ciò che pretendeva Washington.

2.7 Ford, Carter e l'operazione Condor

La letteratura analizzata sul tema è concorde nel ritenere la presidenza di Gerald Ford (1974-1977) e di Jimmy Carter (1977-1981) un periodo in cui si abbassarono notevolmente in toni rispetto alla *war on drugs* sponsorizzata da Nixon. Musto sottolinea che la sua uscita di scena nell'agosto del 1974 "brought to the White House a man much more relaxed about recreational drug use", mentre Bertram afferma come "Neither the political agendas nor the electoral coalition of Gerald Ford and Jimmy Carter were served by high-pitched campaign

¹²⁸ R. Craig *Operation Intercept* p.578

against drug and crime”¹²⁹. Sebbene il tema della droga perse alcune posizioni nell’agenda politica dei due presidenti, a favore di temi più impellenti come la crisi energetica, l’uscita di scena dal pantano del Vietnam e le vicende internazionali relative alla contrapposizione con L’URSS, questo non significò la perdita di interesse da parte degli Stati Uniti relativamente al problema del consumo di stupefacenti. Un anno dopo che Ford assunse la presidenza il *Domestic Council Drug Abuse Task Force* pubblicò nel settembre 1975 il *White Paper on Drug Abuse*. Il documento strategico, fortemente voluto dal nuovo Presidente, fu caratterizzato da una presa di coscienza decisamente più realista rispetto alla precedente amministrazione. Dopo aver evidenziato come “a balance program of supply and demand reduction should be the cornerstone of the Federal strategy to reduce drug abuse in America”, il *Paper* evidenziò alcuni temi centrali per la politica antidroga della nuova amministrazione:

“(1)We must be realistic about what can be achieved and what the appropriate federal role is in the war against drugs. We should stop raising unrealistic expectation of total elimination of drug abuse in our society.. We must recognize... that the Federal Government cannot single-handedly eliminate drug abuse or its effect on our society. Only through the combined efforts of the Federal, State and local governments, private individuals and businesses, and a variety of local organizations, working together, can we hope to ultimately succeed in this vital undertaking (2) Not all drug use is equally destructive.. At any given level of consumption, different drug pose different threats to the behavior and conditions of users.”¹³⁰

Molto interessante è il passaggio in cui la Task Force afferma che il Governo Federale non può e non deve sobbarcarsi da solo il problema, evidenziando come sia una necessità primaria la collaborazione di tutti gli attori sia governativi sia riferiti alla società nel suo complesso.

Se l’amministrazione Ford riportò a livelli più pragmatici e realisti la *war on drugs* di Nixon, Carter cercò di fare un ulteriore passo avanti. Parlando al Congresso il 2 agosto 1977, il Presidente annunciò la sua prospettiva riguardo all’uso di marijuana:

“Penalties against possession of a drug should not be more damaging to an individual than the use of the drug itself; and where they are, they should be changed. Nowhere is this more

¹²⁹ Musto *op cit.* p.257; Betram et al. *op cit.* p.109

¹³⁰ Domestic Council (U.S.). Drug Abuse Task Force., . (1975). White paper on drug abuse: a report to the President pp. 5,6 . Washington: : for sale by the Supt. of Docs., U.S. Govt. Print. Off.. <http://catalog.hathitrust.org/Record/000252547>

clear than in the laws against possession of marijuana in private for personal use. We can, and should, continue to discourage the use of marijuana, but this can be done without defining the smoker as a criminal. States which have already removed criminal penalties for marijuana use, like Oregon and California, have not noted any significant increase in marijuana smoking. The National Commission on Marijuana and Drug Abuse concluded five years ago that marijuana use should be decriminalized, and I believe it is time to implement those basic recommendations.

Therefore, I support legislation amending Federal law to eliminate all Federal criminal penalties for the possession of up to one ounce of marijuana. This decriminalization is not legalization. It means only that the Federal penalty for possession would be reduced and a person would receive a fine rather than a criminal penalty. Federal penalties for trafficking would remain in force and the states would remain free to adopt whatever laws they wish concerning the marijuana smoker.”¹³¹

La piena libertà legislativa che lasciò Carter a livello statale sembrò dare il via un periodo di tolleranza rispetto al problema della droga, in particolare rispetto all’uso della marijuana. Negli undici stati che sperimentarono la decriminalizzazione o la legalizzazione, a dispetto delle convinzioni dei proibizionisti più convinti, non portarono a significativi incrementi nel consumo di marijuana.¹³² L’affermazione davanti al Congresso secondo cui i fumatori non erano criminali, sembrava distante anni luce dalla convinzione anslingeriana che vedeva i consumatori di droga come “criminals first, and addict afterward”.

Tuttavia, il cambio di retorica e la tendenza verso la tolleranza soprattutto riguardo alla marijuana, non impedì alle due amministrazioni di continuare ad espandere l’apparato federale antidroga. Il budget relativo al “drug law-enforcement” continuò a crescere, passando da \$382 milioni nell’anno fiscale 1977 a \$855 milioni nell’ultimo anno riferito alla presidenza Carter, il 1981. Come spiega chiaramente Bertram:

“the experience of these two presidents underline the inherited constraints – institutional and ideological – that restrict presidents in even minor drug-policy reforms. Both were able to deescalate the drug war rhetoric and remove the issue from the top of the agenda but were unwilling or unable to dismantle the drug war bureaucracy, to stem the rise in drug-enforcement spending, or – in Carter’s case – to reverse elements of the strategy. Deeply

¹³¹ Jimmy Carter: "Drug Abuse Message to the Congress.," August 2, 1977. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7908>.

¹³² Molti stati aprirono dibattiti interessanti sulla possibilità di decriminalizzare o addirittura legalizzare la marijuana. La California e altri stati ridussero drasticamente le pene nei confronti dell’uso personale mentre l’Alaska già nel 1975 legalizzò la marijuana utilizzata per uso privato. In T.d. Carpenter *Bad Neighbor Policy: Washington Futile War on Drugs in Latin America*. New York, Palgrave MacMillan, 2003 p.17

rooted institutional interests created center of resistance in the bureaucracy and Congress.”¹³³

Oltre a queste caratteristiche fu un altro *leit-motiv* ad accompagnare le due amministrazioni: la necessità di ridurre ai minimi termini il narcotraffico al confine messicano. I principali studiosi che si sono occupati del problema del narcotraffico messicano sono concordi nel sottolineare come il Messico a partire dai primi anni Settanta abbia colmato il vuoto lasciato dalla *French Connection*. Maria Celia Toro citando la testimonianza di Mathea Falco, che nel 1975 era assistente alla Segreteria di Stato in materia di narcotici, evidenzia come in quel periodo il Messico era la principale fonte di approvvigionamento di eroina (circa 87%) e di marijuana (addirittura il 95%) per il mercato statunitense. Anche il Presidente della Commissione sul Crimine Organizzato degli Stati Uniti riporta dati simili: il traffico di eroina messicana incrementò del 10-15% nel 1972 per arrivare a circa l'80% nel 1975¹³⁴. Richard Craig mette in luce come durante gli anni Settanta il narcotraffico al confine sia cresciuto notevolmente, tanto che le organizzazioni criminali riuscivano a far transitare tra le sei e le otto tonnellate di eroina l'anno, coprendo tra il 70 e l'80% della domanda americana¹³⁵.

Questi dati allarmanti vennero confermati anche da un documento declassificato di notevole importanza, “*The potential of forward strategy against heroin in Mexico*” dell'agosto 1975, stilato sotto richiesta del “Supply Reduction Working Group” per il Domestic Council. Per il gruppo di lavoro che compì la ricerca nel 1974 il paese forniva il 77% dell'eroina presente negli Stati Uniti, e dato ancora più interessante, per molti stati americani, raggiungeva il 100% (fig.2). Il report inoltre mostrò l'entità delle piantagioni messicane relative alla produzione di eroina: dati della DEA segnalano che almeno 5,000 acri sono annualmente piantati, coltivati, trattati e successivamente distribuiti sul mercato americano. Risalta ancora una volta l'importanza che riveste il *Traingulo Critico*, la zona di Sinaloa, Durango e Chihuahua, come la principale miniera d'oro per quanto riguarda le piantagioni di oppio. Interessante sottolineare il salto di qualità che compirono le organizzazioni che gestivano il traffico: da piccole ed indipendenti si passò a gruppi decisamente più organizzati.¹³⁶ Le crescita di gruppi più grandi e meglio organizzati porterà anni più tardi alla creazione di veri e propri cartelli. Molti gruppi, continua il Report, sono

¹³³ Bertram *op cit.* p.110

¹³⁴ Maria Celia Toro *Mexico's "war" on Drugs* p.16

¹³⁵ Richard B. Craig *La Campana Permanente* p.107

¹³⁶ *The potential of forward strategy against heroin in Mexico*. Report. Department of State. SECRET. Issue Date: Aug 15, 1975. Date Declassified: Jan 09, 1997. Unsanitized. Complete. 60 page(s). Reproduced in *Declassified Documents Reference System*. Farmington Hills, Mich.: Gale, 2014.

collegati a gang che operano all'interno delle prigioni messicane, ed elemento ancor più preoccupante, sono protetti da alti ufficiali del governo messicano.

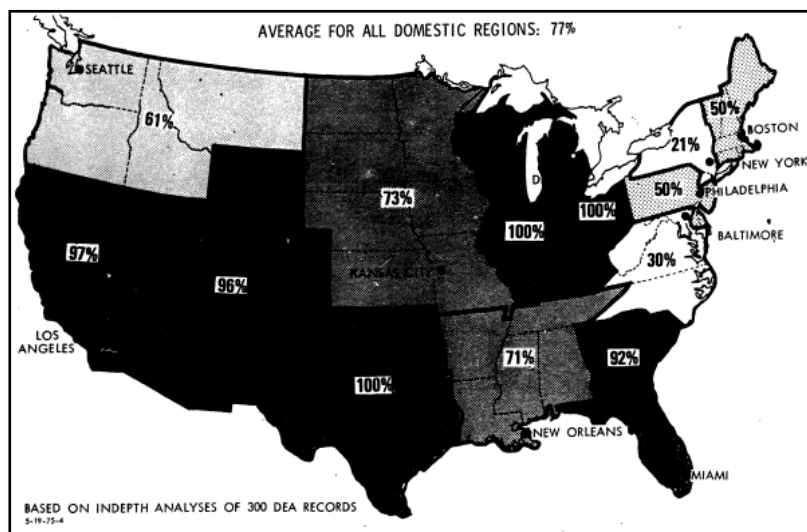


Fig.2 % di eroina messicana nel mercato americano divisa per macro regioni nel 1974, Dipartimento di Stato USA 1975.

La distribuzione avviene in modo decentralizzato, molto diversamente rispetto al traffico messo in atto dalla French Connection, che vedeva il porto di New York come centro quasi esclusivo per l'arrivo della droga. Questo fatto aumenta il grado di difficoltà per gli ufficiali che intendono interdire le partite di droga in transito. Tutti i gruppi che gestiscono il traffico fanno uso sistematico di corruzione e protezione per eliminare la competizione, fatto aggravato dalla collusione di molti governatori degli stati messicani che dominano il mercato. Il working group mostrò come relativamente alla applicazione di una nuova legge¹³⁷, il Messico sia molto restio a prendere provvedimenti contro i *campesinos* che gestiscono e curano le piantagioni, infatti "such action could create instability in the country side". Il documento analizza inoltre quali dovrebbero essere gli incentivi per intensificare il controllo sul narcotraffico da parte delle autorità messicane: il problema della domanda interna di stupefacenti e la pericolosa relazione tra narcotraffico e insorgenza. Per quanto concerne la prima problematica il report mette in luce come sebbene il Messico attribuisca l'aumento del traffico al crescente consumo americano, dati del Procuratore Generale messicano mostrano come almeno 10,000 persone siano dipendenti da eroina nei primi anni Settanta. Il problema principale è però il consumo di

¹³⁷ La legge costringeva chi è stato condannato per reati inerenti al traffico di droga a scontare una pena minima di 5 anni e tre mesi

marijuana da parte di giovanissimi, soprattutto della classe medio-bassa, anche se è in aumento il consumo da parte della classi più agiate. Il dato più grave, come riporta anche Craig, è l'intenso utilizzo di inalanti: 20,000 persone in prevalenza giovanissimi tra i 14 e i 17 anni, grazie al costo decisamente più basso, utilizzano questo tipo di sostanze solo a Città del Messico¹³⁸. La cocaina è invece segnalata come sostanza usata da classi più benestanti. Rispetto invece alla relazione tra narcotraffico e insorgenza il documento evidenzia come il traffico di droga sia intimamente legato a quello di armi. In particolare, dopo che nel 1971 il Messico ne proibì la vendita legale, la richiesta di armi e munizioni incrementò notevolmente. Il Report stima che almeno 20,000 armi venivano trasferite illegalmente dagli Stati Uniti al Messico ogni anno.

Le principali inibizioni e resistenze che incontrarono gli ufficiali messicani nel controllare il narcotraffico furono delle questioni che il Messico si trascinerà per tutto il secolo. In primo luogo la portata economica dei traffici. I *campesinos* ricorrevano volontariamente alla coltura di oppio e marijuana perché il prezzo a cui era possibile vendere il prodotto grezzo è molto più alto rispetto ad altri tipi di coltivazioni. In secondo luogo gli sforzi erano spesso vanificati dalla dilagante corruzione che pervadeva molte parti dello stato messicano. Essa fu definita dal report come "istituzionalized and generally tolerated in Mexico". L'ex Presidente Emilio Portes Gil affermò che "immorality we have reached has no parallel in our national history". La corruzione iniziava ad essere endemica, coinvolgendo dai giudici federali e statali ai poliziotti, dai politici all'esercito.

Il documento rivela anche come gli Stati Uniti abbiano un certo timore ad alzare il livello di pressione sulle autorità messicane:

"The U.S. has been reluctant to exert much pressure in the past and his reluctant now, at least until the next eradication campaign for which have Mexican promised more effort. However it must be recognized that any U.S. pressure exerted in non-drug related area could result in Mexican retaliatory reactions which could be mutually detrimental."¹³⁹

L'operazione "promessa" a cui fece riferimento il documento era l'operazione Condor, cioè l'intensificazione della campagna antidroga messicana che dal 1975 porterà all'utilizzo dei defolianti chimici per eliminare la produzione illecita di oppio e marijuana. Coadiuvata e fortemente condivisa dagli ufficiali americani, l'operazione rappresentò il punto in cui i due paesi toccarono l'apice della propria cooperazione antidroga, da tutti i punti di vista.

¹³⁸ *Ibidem* e Craig *La Campana Permanente* p.111

¹³⁹ The potential of forward strategy against heroin in Mexico, *Declassified Documents Reference System*. P.34.

In primo luogo per quanto riguarda l'impegno economico: durante l'operazione per ogni \$4 spesi dal Messico \$1 era americano. Un *briefing paper* del Dipartimento di Stato evidenziò l'entità del contributo americano che per tutti gli anni Settanta contribuì a supportare gli sforzi antidroga messicani. Dal 1973 all'anno fiscale 1976 gli Stati Uniti stanziarono circa \$51 milioni per questo scopo¹⁴⁰.

In secondo luogo una maggiore coordinazione tra le due amministrazioni fu chiara nell'impegno comune a livello strategico-militare. La condivisione di informazioni, la presenza di agenti americani sul suolo messicano, la fornitura di armi e mezzi di ultima generazione furono le basi del rinnovato sforzo messicano. Dalla fine della Seconda Guerra mondiale la presenza di agenti americani sul suolo messicano si è intensificata, e diventerà una costante negli anni successivi. Come osserva Celia Toro "the Americanization of antidrug programs abroad, emphasizing the training of foreign policy units, was not unique to Mexico".¹⁴¹

In ultimo luogo la coincidenza di interessi politici favorì una migliore comprensione tra i vertici dei due paesi. In Messico l'operazione Condor era funzionale alla politica contro-insurrezionale, e al controllo delle aree rurali meno controllate dal potere centrale, mentre per gli Stati Uniti, il basso livello di attenzione pubblica favorito dall'approccio di Ford e Carter al problema della droga, permise al governo americano l'accettazione di una maggior autonomia da parte delle autorità messicane nell'implementazione della campagna.¹⁴²

Analizzando in modo approfondito l'Operazione Condor è necessario evidenziare alcuni aspetti. Innanzitutto la decisione di utilizzare defolianti chimici, come nota Craig, non fu semplice, in primo luogo perché le autorità messicane erano preoccupate dei possibili effetti dannosi di questi prodotti chimici, ed in secondo luogo essi si rifiutarono di ammettere pubblicamente che il loro paese era diventato uno dei più grandi produttori di eroina. Nel novembre del 1975, quattro mesi dopo il report del working group, il Procuratore Generale messicano Pedro Ojeda Paullada, dopo aver incontrato Sheldon Vance, Consigliere del Segretario di Stato per gli affari internazionali inerenti ai narcotici, informò gli Stati Uniti che la campagna permanente d'ora in poi si sarebbe avvalsa di defolianti chimici. Dopo un primo periodo in cui i vertici messicani cercarono di

¹⁴⁰ Summary of U.S. narcotics control efforts in Mexico. Memo. Department of State. CONFIDENTIAL. Issue Date: Sep 21, 1976. Date Declassified: May 12, 1997. Unsanitized. Complete. 5 page(s). Reproduced in *Declassified Documents Reference System*. Farmington Hills, Mich.: Gale, 2014.

¹⁴¹ Maria Celia Toro *The Internationalization of Police* p.630.

¹⁴² Agustín Maciel *la Seguridad Nacional en las Relaciones Mexico-Estados Unidos /*, coordinador. - San Luis Potosí : El colegio de San Luis, 2003. P.273

giustificare all'opinione pubblica la nuova strategia comprendente i defolianti, si capì che l'operazione Condor non avrebbe avuto eguali rispetto ai precedenti sforzi messicani in materia. Come nota Craig:

“In effect, the Mexican government had decided to remove the kid gloves with drug traffickers by: (1) making the campaign truly permanent; i.e., year-round, (2) pouring \$35 million into the effort, (3) coordinating the program vertically between national and subnational authorities and horizontally between the Justice Department (Procuraduria) and the Army, (4) cooperating more effectively with the United States and other foreign governments, (5) vigorously addressing the problem of drug-related corruption, and (6) using modern technology which featured the aerial application of herbicides.”¹⁴³

La responsabilità maggiore della nuova campagna rimase alla PGR, che coordinò le attività dell'esercito messicano e della polizia municipale e statale. Sebbene spesso inseparabili nella pratica, la *Procuraduria* aveva il compito di fermare la coltivazione e la produzione di oppio, marijuana e psicotropici e prevenire il traffico di questi, sia domestico che internazionale. I cambiamenti maggiori comprendevano principalmente le attività di “eradication”: sensori remoti, fotografie ad infrarossi e satelliti furono usati per scoprire nuove piantagioni; circa 40 elicotteri, forniti dagli Stati Uniti, servivano per localizzare e riversare spray sulle colture; vennero installate numerose basi militari nei pressi delle zone più a rischio; i soldati furono equipaggiati con le più moderne armi leggere. Anche sul versante della corruzione si fecero dei passi avanti. Il Segretario della Difesa cercò a questo riguardo di creare un meccanismo di rotazione tra i comandati di zona e degli ufficiali minori per evitare una possibile collusione con “the multimillion dollar drug environment”.¹⁴⁴ La fase di interdizione fu caratterizzata da un'eccellente cooperazione tra autorità messicane ed americane. Un ufficiale americano ammise che “this is my third year here.. but never have we had the working relationship with Mexican officials that we've had since launching of this year's campaign. In this respect it's a new and much better ball game”. In questo periodo la collaborazione con gli agenti della DEA divenne sistematico, in particolare per quanto riguarda la preparazione ed il training di ufficiali messicani. Sheldon Vance e il capo della DEA Peter Bensinger espressero chiaro apprezzamento nei confronti di questo rinnovato sforzo messicano, affermando che “no single international effort now underway is doing more to combat heroin trafficking than the Mexican

¹⁴³ Richard Craig Operation Condor: Mexico's Antidrug Campaign Enters a New *Era Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 22, No. 3 (Aug., 1980), p. 347, Center for Latin American Studies at the University of Miami

¹⁴⁴ Ivi p.348.

Government's eradication program". Effettivamente anche i dati della PGR tendono a confermare il buon andamento della campagna:

"Mexican soldiers and federal police destroyed 21,405 opium plots from September 1, 1975 to August 31, 1976, as compared to 13,580 plots during the preceding twelve months; eliminated 16,686 fields of marijuana vis-ai-vis 6,762 in 1974-1975; arrested a total of 4,399 individuals on drug charges as compared to 2,752 during the previous period; seized 215kilograms of cocaine in transit; and dismantled 16 drug processing laboratories."¹⁴⁵

Se l'impegno di questi primi anni fu definito come "unprecedented", l'intensificarsi di Condor poteva essere definita come una vera e propria guerra. Dal 1976 la nuova campagna fu infatti caratterizzata da una crescente militarizzazione, specialmente nelle zone del *Traingulo Critico*. Vennero assegnati al quartier generale, situato vicino a Culican, 2,500 soldati, 250 poliziotti federali, unità della marina e dell'aeronautica, poliziotti statali e locali nonché un numero imprecisato di agenti della DEA. Questo crescente sforzo portò a due conseguenze importanti: in primo luogo iniziò a farsi pressante il problema della violazione dei diritti umani da parte dei militari, ed in secondo luogo molti contadini che vivevano grazie agli introiti della vendita di droga furono costretti a migrare nelle città. Alcune unità concepite per interdire i traffici si resero protagoniste di irruzioni indiscriminate in appartamenti privati, seguendo un'intervista che Craig fece ad un diplomatico a Città del Messico: "look, when these units make ground sweeps through known or suspected drug-producing areas they are occasionally too clean. Houses are ransacked, men beaten, women violated, and belongings confiscated. These tactics, even though they are definitely rare, don't exactly endear the military to the campesinos". Oltre alla violazione dei diritti umani, molti contadini dovettero lasciare la campagna per trasferirsi in città. Molti campesinos infatti vivevano grazie alle piantagioni di oppio o marijuana, e con l'intensificarsi dei controlli molti di essi dovettero lasciare i propri luoghi nati. È da sottolineare come il settore agricolo messicano, negli anni '70, sia effettivamente crollato: nel 1970 il 58% della popolazione viveva in aree rurali, mentre nel 1980 questo dato scese al 40%. Molti autori conclusero che "the Mexico's war against the poppy may be more accurately termed a war against the peasant and the real or imagined guerrillas of the sierras".¹⁴⁶ Queste conseguenze negative non influirono sul giudizio fortemente positivo degli ufficiali americani. Un report della DEA riportò dati incoraggianti: la percentuale di eroina proveniente dal Messico stava declinando

¹⁴⁵ Ivi p.349

¹⁴⁶ Ivi p.355

inesorabilmente, dal 85% nel 1974 al 50% nel 1978. Nel 1976 entravano negli Stati Uniti tra le 7 e le 8 tonnellate di eroina, mentre nel 1978 la quantità si è ridotta a meno di 4 tonnellate e mezzo. La scarsità del prodotto portò ad un conseguente rialzo del prezzo nell'ordine di un dollaro per ogni milligrammo di eroina. Anche la percentuale di purezza declinò dal 70% nel 1975 al 25% nel 1979. Ed in conclusione, le morti per overdose di eroina calarono vertiginosamente da 1800 casi nel 1976 a 360 nel 1979. Questo trend fu ancora più consistente per quanto riguarda la marijuana: se nel 1974 essa copriva il 90% del mercato americano, nel 1979 solo il 20%. Accanto alle attività di distruzione ed estirpazione delle colture e alle operazioni di interdizione delle merci illecite, anche l'incarcerazione di molti trafficanti di alto livello fu motivo di compiacimento da parte degli ufficiali di entrambi i paesi. Sicilia-Falcon, Jorge Favela Escobar e molti membri della famiglia Herrera furono catturati o costretti ad abbandonare il business¹⁴⁷.

In conclusione è fondamentale sottolineare un elemento: il rinnovato impegno messicano sul fronte antidroga non può essere spiegato esclusivamente dalla pressione di Washington. Infatti il governo onnicomprensivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) prima di Luis Echeverria Alvarez (1970-1976) e poi di Josè Lopez Portillo (1976-1982) fu minacciato da almeno due fattori: la crescente crisi economica che caratterizzò le zone rurali del paese e la crescita di gruppi terroristici e insurrezionalisti. Per far fronte alle due minacce, l'intensificazione della campagna antidroga doveva servire in primo luogo ad evitare che i soldi dei traffici illeciti finissero a gruppi armati insurrezionali, ed in secondo luogo che i campesinos non venissero armati a loro volta da narcotrafficanti e terroristi. L'obiettivo era dunque quello di tenere il più possibile sotto controllo le campagne, troppo lontane dal potere centrale di Città del Messico. Il lancio dell'operazione Condor doveva anche servire al Governo per rilanciare la propria immagine a livello internazionale, evitando che il paese fosse riconosciuto come il più grande centro di produzione e traffico di stupefacenti del pianeta.

Tuttavia durante gli anni '80, cambiamenti e dinamiche inaspettate, spazzarono via gli sforzi compiuti dai due governi per contrastare il narcotraffico. Come sottolinea Celia Toro "it became evident that antidrug programs were creating more problems than they were helping to solve".¹⁴⁸

¹⁴⁷ Maria Celia Toro *Mexico's "war" on Drugs* p.18-27

¹⁴⁸ Ivi p.30

<u>Action</u>	<u>1973-1974</u>	<u>1974-1975</u>	<u>1975-1976</u>
<u>Marijuana</u>			
Plots Destroyed	8,112	6,762	16,686
Area in Sq. Meters	19,922,675	20,801,448	56,184,977
<u>Opium Poppies</u>			
Plots Destroyed	6,540	13,580	21,405
Area in Sq. Meters	17,759,403	44,951,140	58,120,088
<u>Opium Seized</u>	193K., 699G.	880K., 146G.	676K., 608G.
<u>Morphine Seized</u>	620G.	6K., 900G.	4K., 370G.
<u>Heroin Seized</u>	129K., 47G.	452K., 222G.	292K., 581G.
<u>Cocaine Seized</u>	146K., 974G.	255K., 317G.	214K., 581G.
<u>Vehicles Seized</u>			
Automobiles/Trucks	880	758	828
Airplanes	27	41	77
<u>Persons Detained</u>			
Nationals	2751	2524	4021
Foreigners	415	228	378
Total	3166	2752	4399
<u>Labs Dismantled</u>	---	---	24
<u>Drug Trafficking</u>			
Rings Disrupted	---	---	16

Fig.3 Risultati della campagna antidroga messicana nei primi anni Settanta, dati PGR, in Richard B. Craig La Campana Permanente.

3. L'ESCALATION DELLA "WAR ON DRUGS": DA REAGAN A CLINTON (1981-2000)

L'analisi degli anni delle due amministrazioni Reagan sarà articolata in tre parti: in primo luogo verranno mostrati i problemi relativamente al problema del narcotraffico e all'abuso di stupefacenti ed il modo in cui Reagan rispose durante il suo primo mandato (1981-1985), in secondo luogo verrà descritto un caso studio fondamentale per capire come si stava articolando il rapporto tra Stati Uniti e Messico negli anni '80; ed infine sarà mostrato come dal suo secondo mandato (1985-1989), Reagan intensificò la propria *war on drugs* prima elaborando un documento strategico (NSDD 221) e poi firmando la Anti-Drug Abuse Act.

3.1 La prima amministrazione Reagan: nuove dinamiche, prime risposte

Negli anni in cui Ronald Reagan fu Presidente degli Stati Uniti, la guerra alla droga iniziata da Nixon, trovò un nuovo e più combattivo interprete. A partire dalla sua prima amministrazione si può parlare di "escalation" da molte angolazioni. Fu un escalation per quanto riguarda i fondi allocati a tutto l'apparato antidroga americano che triplicò durante i suoi otto anni al Governo, passando da \$1.2 miliardi a \$3.9; fu escalation per quanto riguarda i provvedimenti legislativi attuati in materia; fu escalation nella forma e nelle modalità con cui l'amministrazione rese pubblico il problema dell'abuso di stupefacenti, coinvolgendo in prima persona la First Lady Nancy Reagan, che creò lo slogan "Just Say No"; fu escalation anche per quanto riguarda il coinvolgimento burocratico e militare americano negli affari riguardanti il narcotraffico, sia a livello domestico che internazionale. Furono molte le variabili che contribuirono a questo crescente attivismo: L'esplosione del consumo di cocaina e di crack negli Stati Uniti, la diversificazione delle rotte del narcotraffico e la rinnovata centralità messicana nella geografia della droga.

Il primo problema a cui l'amministrazione dovette far fronte furono i dati allarmanti rispetto al crescente consumo di cocaina, che già dagli anni '70 crebbe notevolmente. Dal 1979 il *National Institute on Drug Abuse* stimò che l'uso di cocaina triplicò in due anni e dal 1980 "the number of cocaine powder sellers – in New York City- outnumbered that of heroin sellers by two to one"¹⁴⁹. Nei primi anni '80 questa sostanza era consumata principalmente dalla classe media, ed individuata come una costosa "status drug". Destò ancor più allarme l'uso massiccio di crack, la versione fumabile della cocaina, appetibile

¹⁴⁹ Bertram et al. *op cit.* p.111

anche dalle classi meno abbienti in quanto molto meno costosa (una singola dose costava tra i 10 e i 15 dollari) di più facile utilizzo e dagli effetti immediati. La reazione dell'opinione pubblica all'uso del crack ebbe una decisiva dimensione classista e razziale: l'uso divenne visibile soprattutto nei quartieri ispanici e neri, e ciò alimentò l'immagine negativa delle minoranze povere americane¹⁵⁰. Inizialmente il problema del crescente consumo americano di stupefacenti fu uno dei principali veicoli su cui Reagan costruì la propria base elettorale conservatrice. Come evidenzia Bertram “the Reagan administration initially saw drugs as one of a number of issues that could garner and sustain support among the moral conservatives so important to the popular right-wing base of his electoral coalition”. Inoltre continua la studiosa “a campaign of total abstinence – Nancy Reagan’s “Just Say No” drive – not only appealed to parents’ group that had organized to do something about drugs in schools but was a powerful symbolic attack on the left, the counterculture, and permissive liberal humanism”. Ad ampliare l'appoggio dell'opinione pubblica a questa rinnovata intolleranza per le droghe fu lo sviluppo su larga scala dell'AIDS, malattia facilmente trasmissibile grazie all'utilizzo di siringhe infette.

Il secondo problema strettamente legato all'esplosione dell'uso della cocaina fu la diversificazione delle rotte del narcotraffico. Fino alla fine degli anni Settanta i trafficanti di cocaina erano individui che trasportavano piccole quantità di droga dall'America Latina agli Stati Uniti, ma dagli anni '80 furono i colombiani ad entrare prepotentemente nel mercato. Come affermò l'ex presidente peruviano Alan Garcia, essi trasformarono l'industria della cocaina dell'America Latina in una sola azienda multinazionale di successo.

“The colombian narcos had developed a cocaine pipeline into the United States that, in term of capacity and sophistication, made the old French Connection look like a capillary. Extending more than 2,500 miles, from coca-rich highlands of Peru’s Upper Huallaga Valley to the dirt airstrips of Florida, the network employed thousands of growers, chemist, pilots, couriers, communications specialist, accountants, bodyguards, spies, bribe payers, and money launderers, all coordinated from the great trafficking centers of Medellin and Cali. In the face of all this, U.S. drug agents were hopelessly outmatched. The Colombians were so effective at moving cocaine into United States, in fact, that its price began to drop. And drop, and drop. And, as it did, the market for it would grow and grow. The result would be a dramatic transformation of the American drug world.”¹⁵¹

¹⁵⁰ *Ibidem* e Musto *op cit.* p.271

¹⁵¹ Michael Massing, *The Fix*, Berkeley, CA, 2000 University of California Press. Estratto da Cornelius Friesendorf *US foreign policy and the war on drugs : displacing the cocaine and heroin industry* London ; New York, Routledge, c2007. P.80

Un terzo fattore di preoccupazione per l'amministrazione fu la rinnovata importanza del Messico nella geografia mondiale del narcotraffico. Dopo l'operazione Condor Stati Uniti e Messico appresero con entusiasmo i dati relativi alla diminuzione di marijuana ed eroina messicana presente nel mercato statunitense, ma già dal 1983-84 i flussi tornarono ai livelli precedenti. Una serie di fattori contribuirono a questo fatto: la mancanza di coordinamento e di impegno da parte delle autorità impegnate a dare seguito all'operazione Condor; la crisi economica messicana che incentivò molti contadini ad entrare nel mercato dell'illecito e la persistente piaga della corruzione. A questi elementi si aggiunse la connessione con i cartelli colombiani, i quali iniziarono a servirsi dei trafficanti messicani per trasportare ingenti quantità di cocaina da una parte all'altra del confine. In realtà i rapporti con il Messico iniziarono sotto buoni auspici, e durante la prima amministrazione Reagan gli argomenti principali di dibattito furono quelli inerenti alla crisi del debito messicano. Vedremo successivamente come l'omicidio dell'agente della DEA Enrique Camarena porterà nuove tensioni tra i due paesi.

Davanti a queste nuove dinamiche, Reagan modellò la propria politica antidroga principalmente a partire dal suo secondo mandato, ma già nei suoi primi anni di presidenza si notò in quale senso egli volesse lavorare. Durante un incontro con l'Associazione Internazionale dei Capi di Polizia, Reagan lanciò una nuova fase per quanto riguarda la componente domestica e internazionale del traffico di droga:

“Let me outline the major points in our narcotics enforcement strategy:

—A foreign policy that vigorously seeks to interdict and eradicate illicit drugs, wherever cultivated, processed, or transported. This includes the responsible use of herbicides. I will also be establishing a Special Council on Narcotics Control, consisting of the Attorney General and the Secretaries of State, Defense, Treasury, and others, to coordinate efforts to stop the drug flow into this country.

—A border policy that will improve detection and interception of illegal narcotics imports. This will include the use of available military resources for detection when necessary.

—A domestic policy that will more effectively coordinate efforts among Federal agencies as well as between these agencies and those at the State and local level. This will be a first priority of the Law Enforcement Coordinating Committee. We have already taken a step in

this direction by significantly improving cooperation between the FBI and the Drug Enforcement Agency on drug investigations.”¹⁵²

Fondamentale a questo riguardo l’emendamento che il Congresso fece al *Posse Comitatus Act* del 1878. La norma aveva lo scopo di limitare il potere del Governo Federale vietando il coinvolgimento di personale militare in operazioni di polizia civile. Nel 1981 “the Congress authorized the Secretary of Defense to make available any military equipment and personnel necessary for operation of said equipment for law enforcement purposes. Thus, the Army can provide equipment, training, and expert military advice to civilian law enforcement agencies as part of the total effort in the -war on drugs-”.¹⁵³ In particolare l’amministrazione consentì alla Marina di collaborare con le agenzie civili come la Guardia Costiera per interdire carichi di droga in mare, e tutte le branche militari furono incaricate di assistere le Dogane, la Guardia Costiera e la DEA con training, strumentazioni e condivisione di informazioni. Il crescente peso che Reagan assegnò ai militari fu confermato anche dal budget allocato a questo settore, che da \$4.9 milioni nel 1982 lievitò a 1 miliardo di dollari nei primissimi anni ’90. Dopo aver legalmente avviato la guerra alla droga coinvolgendo in prima persona i militari, Reagan creò nel gennaio 1982 la *South Florida Task Force*. Comandata dal vice Presidente George Bush, essa aveva il compito di coordinare tutte le operazioni antidroga della regione. Questa Task Force divenne il prototipo per l’*Organized Crime Drug Enforcement Task Force Program*, pietra angolare della strategia domestica antidroga. Tredici Task Force furono create entro il 1984, ognuna includendo molti membri di agenzie federali come la DEA o l’FBI. Reagan enfatizzò la propria battaglia anche durante manifestazioni pubbliche molto importanti per gli Stati Uniti. Nel discorso sullo Stato dell’Unione del 1983 il Presidente rilevò la necessità di nuove riforme:

“The time has also come for major reform of our criminal justice statutes and acceleration of the drive against organized crime and drug trafficking. It's high time that we make our cities safe again. This administration hereby declares an all-out war on big-time organized crime and the drug racketeers who are poisoning our young people.”¹⁵⁴

¹⁵² Ronald Reagan: "Remarks in New Orleans, Louisiana, at the Annual Meeting of the International Association of Chiefs of Police ," September 28, 1981. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=44300>.

¹⁵³ Overview of the Posse Comitatus Act, Rand Corporation http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1251/MR1251.AppD.pdf

¹⁵⁴ Ronald Reagan: "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union ," January 25, 1983. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=41698>.

La necessità di una nuova legislazione antidroga che inaspri le pene per chiunque fosse coinvolto con il traffico di droga, si scontrò con l'immobilismo che Reagan imputava ai parlamentari democratici che in quel momento dominavano la Camera. In realtà dopo la vittoria delle elezioni del 1984, l'amministrazione Reagan "sought and won congressional approval for stiffening of the criminal-justice process and aggressive enforcement by a mobilized and expanded antidrug bureaucracy"¹⁵⁵.

3.2 Tensione e acredine: l'importanza del caso Camarena

Il sequestro e l'omicidio dell'agente sotto copertura della DEA Enrique "Kiki" Camarena Salazar fu l'episodio che più di ogni altro evidenziò i problemi e le tensioni tra Stati Uniti e Messico. Non solo fu il punto più basso del rapporto in materia di narcotraffico, ma rappresentò anche uno degli incidenti diplomatici-politici più importanti della storia novecentesca tra i due paesi. Richard Craig, uno degli studiosi che più attentamente ha studiato le relazioni tra Messico e Stati Uniti rispetto al narcotraffico, evidenzia come "highly illustrative of the cyclical, incident-prone, unilateral nature of U.S.-Mexico narcotics relations was the tragic saga of Enrique Camarena"¹⁵⁶. In questo paragrafo dopo una breve descrizione dell'accaduto, capiremo in che modo le autorità messicane e americane reagirono, e quali furono le conseguenze sui rapporti tra i due paesi.

Nel novembre del 1984, la DEA ricevette informazioni riguardo alla presenza di un ranch chiamato "El Bufalo" nello stato di Chihuahua. L'agenzia antidroga americana decise di condividere l'informazione con la PGR, la polizia federale e l'esercito messicano. La tenuta, appartenente a Rafael Caro Quintero, uno dei principali trafficanti del cartello di Guadalajara, era estesa ben 12 chilometri quadrati, occupava almeno 12 mila lavoratori e rappresentava una delle più vaste coltivazioni di marijuana mai scoperte in Messico. Molte versioni dei fatti suggeriscono che i guardiani della tenuta avvisarono i 12 mila lavoratori un giorno prima della effettiva scoperta da parte delle autorità messicane e americane. Dunque il sospetto fortissimo da parte della DEA fu che qualche sezione corrotta delle autorità antidroga messicane avesse avvisato i boss che gestivano il ranch, suggestione avvallata dal fatto che nessun trafficante di spessore fu scoperto. Pochi mesi dopo, il 7 febbraio 1985, Enrique Camarena, ed il suo autista messicano Alfredo Zavala Alear furono sequestrati a Guadalajara. L'agente della DEA stava lavorando sotto copertura proprio a

¹⁵⁵ Bertram et al. *Op cit.* p.113

¹⁵⁶ Richard Craig, U.S. Narcotics Policy toward Mexico: Consequences of Bilateral Relationship. In Guadalupe Gonzalez, Marta Tienda *The Drug Connection in U. S.-Mexican Relations* Diano Publishing, 1996 p.80

Guadalajara, per cercare di portare a termine “l’Operation Goodfather, aimed at investigating the activities of the Sinaloan Miguel Angel Félix Gallardo, the suspected “Godfather” of drug trafficking in Mexico, the “boss of bosses”, inoltre, Camarena fu fondamentale per quanto riguarda l’operazione che portò alla scoperta e al sequestro di “El Bufalo”.¹⁵⁷ La chiusura del ranch, che produceva almeno 8 mila tonnellate di marijuana l’anno, comportò un ingente perdita per Rafael Caro Quintero. Cinque giorni dopo la sparizione, l’ambasciatore John Gavin e il direttore della DEA Francis Mullen tennero una conferenza stampa congiunta in cui evidenziarono l’importanza della DEA in Messico e segnalavano Guadalajara come il principale centro operativo del narcotraffico nazionale e internazionale. Sottolinearono anche come il Messico fosse il secondo produttore di eroina e marijuana per gli Stati Uniti, e il punto di transito di un terzo della cocaina americana. Per il governo messicano, la conferenza stampa fu un affronto alla sovranità del paese. Come sottolinea Shanon “la scena dell’ambasciata nordamericana rappresentava tutto quello che la classe governante del centro del Messico detestava degli Stati Uniti: l’ambasciatore sprezzante e altezzoso, che parlava uno spagnolo del nord reazionario... Dal punto di vista messicano, erano yankee arroganti con un ovvio senso di superiorità morale”¹⁵⁸. Con il passare dei giorni Camarena non si trovava e così le agenzie doganali dei due paesi, la DEA e la PGR decisero di chiudere la frontiera, avviando l’operazione Intercept II o “*Stop and Seize*”. Dopo sedici anni dall’operazione Intercept lanciata da Nixon, l’interdizione al confine tornò ad essere il punto caldo della strategia antidroga americana verso il Messico. Quando il 6 marzo vennero ritrovati i due cadaveri con evidenti segni di tortura, l’offensiva mediatica, diplomatica e politica americana non tardò ad arrivare. L’indignazione americana esplose in particolare dopo le prime investigazioni della DEA, che sembravano chiarire il fatto che gli autori del sequestro e dell’omicidio fossero trafficanti o, fatto ancor più grave, poliziotti sul libro paga dei trafficanti. Il Segretario di Stato George Schulz, parlando al Senato, affermò che “our level of tolerance has been exceed” mentre il direttore delle Dogane Von Raab intensificò le perquisizioni “vehicle-by-vehicle in a effort to pressure Mexican government to pursue Camarena’s murderers”¹⁵⁹. Anche membri del Congresso, alcuni dei quali lontani dalle questioni tra Stati Uniti e Messico, enfatizzarono la necessità di prendere provvedimenti sotto l’aspetto legislativo. Il senatore democratico

¹⁵⁷ Luis Astorga *Drug Trafficking in Mexico: A First General Assessment*, Discussion Paper No. 36, Unesco <http://www.unesco.org/most/astorga.htm>, ultimo accesso febbraio 2014.

¹⁵⁸ Shanon Elaine, “Desperados, los caciques latinos de la droga, los agentes de la ley y la guerra que Estados Unidos no puede ganar” Lasser Press, Mexico, 1988. In Jose Miguel Velasquez Garcia *El Narcotràfico Mexico-Estados Unidos, Màs Haya De La Seguridad, Impactos Economicos, Sociales y Politicos 2000-2011*

¹⁵⁹ Jacqueline Mazza *Don't disturb the neighbors : the United States and democracy in Mexico, 1980-1995* New York ; London : Routledge, 2001 p.32-33

Dennis DeConcini propose la sospensione dei prestiti al Messico o l'imposizione di sanzioni economiche, mentre la senatrice repubblicana Paula Hawkins ed il deputato democratico Larry Smith accusarono il Messico di "massive corruption"¹⁶⁰. La PGR fu costretta a riconoscere poco tempo dopo che "existian relaciones de proteccion e colaboracion entre traficantes y agentes de la PJJ" mentre indizi sempre più numerosi evidenziano il coinvolgimento sistematico di agenti della DFS nella attività illecite dei narcotrafficienti¹⁶¹. Grazie ad informazioni della DEA Caro Quintero fu catturato il 4 aprile 1985 in Costa Rica ed estradato in Messico, mentre pochi giorni dopo toccò ad Ernesto Fonseca Carillo, sorpreso in una casa di proprietà del direttore della *Publica Seguridad* di Amanca, nello stato di Jalisco.

Come si è accennato all'inizio del paragrafo il caso Camarena è utile per analizzare alcune questioni di più ampio respiro. In primo luogo il clamore mediatico della vicenda mostrò all'opinione pubblica messicana ed americana il livello endemico di corruzione all'interno di alcune branche governative messicane.

"The crux of the Camarena case is not... who decided the death of the former DEA agent and how, but rather the revelation of intricate ties relating the drug trafficking with police and political power in Mexico. The testimonies of the witnesses for the prosecution do nothing but corroborate the reports that drug trafficking used to be – the key question is whether is still is- protected by the Mexican political system."¹⁶²

A questo proposito il Governo di Miguel De la Madrid (1982-1988) decise di smantellare la *Direccion Federal de Seguridad*, l'agenzia di intelligence che più di ogni altra era coinvolta e collusa con il narcotraffico. Questo fatto segnò una svolta in quanto la DFS rappresentava uno dei principali meccanismi di intermediazione tra i trafficanti ed il potere politico. In secondo luogo le pubbliche denunce di Washington sul livello di corruzione messicano esacerbarono una serie di reazioni che, dalle parole di Craig, "touched the hypersensitive nerve of Mexican nationalism and turned a serious, regrettable event into a vitriolic diplomatic incident". Come sottolinea anche Celia Toro:

"Reflecting public outrage, the Mexican press made a case against "American police agent", whose presence in Mexico represented a "violation of national sovereignty" and

¹⁶⁰ *Ibidem*

¹⁶¹ Jose Miguel Velasquez Garcia *op.cit.* p.185

¹⁶² Ramirez, "el caso Camarena y las relaciones bilaterales", la Opinion, 25 maggio 1990 p.5. in Peter Reuter and David Ronfeldt Quest for Integrity: The Mexican-US Drug Issue in the 1980s *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 34, No. 3, Drug Trafficking Research Update (Autumn, 1992), p.105, Center for Latin American Studies at the University of Miami

presented the activities and declarations of those agents as unacceptable meddling in Mexico's internal affairs.”¹⁶³

Sebbene l'avvenimento fu condannato sia da autorità pubbliche che private, il Governo di Città del Messico e l'opinione pubblica messicana non digerirono le modalità che scelsero gli Stati Uniti per affrontare il dopo-Camarena. Ancora una volta Craig:

“Here we are, repeated the well-oiled Mexican press machine, fighting your war and sacrificing our lives to solve your drug problem. And you have the gall to attack publicly our sincere national effort because one foreign police agent operating in our country and his Mexican pilot were murdered by thugs. Is Camarena's death, regrettable as it may be – questioned the Mexicans- the true reason behind your official outburst? Or is it perhaps a pent-up response to our *dignidad*, our independent foreign policy, particularly in Central America?”¹⁶⁴

La sovranità nazionale è fondamentale per comprendere la portata che questo concetto rivestì nelle relazioni tra Stati Uniti e Messico riguardo al narcotraffico. Quando al Presidente De la Madrid chiesero se il caso Camarena avesse segnato il punto più basso della relazione tra i due paesi, egli rispose in modo netto e provocatorio: “il punto più basso si verificò nel 1847, quando ci sequestrarono la metà del nostro territorio”¹⁶⁵. Un interessante prospettiva di questo assunto, è proposta da uno studio di Peter Reuter e David Ronfeldt. I due autori sostengono come la mentalità nazionalista messicana sia importante almeno quanto la corruzione per capire le politiche messicane e gli impedimenti occorsi, soprattutto in questo periodo, ad una maggiore cooperazione tra Stati Uniti e Messico in materia di narcotraffico.

“Many Mexicans argued that the United States was deliberately exaggerating the drug problem to the detriment of Mexican sovereignty and security, possibly to compel Mexico to change its policies toward Central America.. Many Mexican analyst and officials have felt that the United States is never satisfied with Mexico's accomplishments. Each accomplishment led to new US demands and pressures, this led in turn, to new security and sovereignty risk for Mexico... this patters help explain the Mexican government's repeated rejections of US proposals for joint task forces, joint police or military operations, and “hot pursuit” of the major drug traffickers and their organizations. In Mexico's view, their

¹⁶³ Maria Celia Toro *Mexico's "war" on Drugs* p.63

¹⁶⁴ Richard Craig, U.S. Narcotics Policy toward Mexico: Consequences of Bilateral Relationship. In Guadalupe Gonzalez, Marta Tienda *The Drug Connection in U. S.-Mexican Relations* Diano Publishing, 1996 p.81-82

¹⁶⁵ Ivi p.85

powerful neighbor would try to dominate and expand any joint involvement in such endeavors.”¹⁶⁶

Da questa prospettiva, se la cooperazione non è sotto controllo, la sicurezza e la sovranità nazionale sarebbe a rischio e sotto continuo attacco da parte degli Stati Uniti. Se ad esempio delle azioni effettive fossero compiute contro la criminalità organizzata queste creerebbero un vuoto che potrebbe essere riempito da un elevato numero di piccoli gruppi; questo a sua volta porterebbe ad una crescente pressione degli Stati Uniti per intensificare i controlli al confine con la conseguenza di una maggiore ingerenza americana negli affari messicani.

Sebbene spinta agli estremi, questa teoria spiega quanto il nazionalismo e la sovranità nazionale messicana siano un asset fondamentale per capire questo periodo ricco di tensioni tra i due paesi. Mentre il Messico sembrava richiedere maggiore autonomia nelle proprie politiche antidroga, la nuova amministrazione Reagan diede nuovo impulso alla propria *war on drugs*, in primo luogo elaborando un documento strategico di enorme importanza (NSDD 221) ed in seconda battuta promulgando la Anti-Drug Abuse Act del 1986.

3.3 La National Security Decision Directive 221

Reagan durante la sua amministrazione esponeva la propria posizione ufficiale in merito alla politica di sicurezza tramite le National Security Decision Directives¹⁶⁷. L'8 aprile 1986 il Presidente firmò la NSDD 221, documento che definiva il traffico di droga come una minaccia alla sicurezza degli Stati Uniti. Reagan fu il primo presidente che si spinse fino al punto di considerare il problema della droga come fondamentale per la strategia americana di sicurezza nazionale:

“the expanding scope of global narcotics trafficking has created a situation which today adds another significant dimension to the law enforcement and public health aspects of this international problems and threatens the national security of United States... The national security threat posed by the drug trade is particularly serious outside U.S. border. Of primary concern are those nations with a flourishing narcotics industry, where a combination of international criminal trafficking organizations, rural insurgents, and urban

¹⁶⁶ Peter Reuter and David Ronfeldt *Quest for Integrity: The Mexican-US Drug Issue in the 1980s* *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 34, No. 3, Drug Trafficking Research Update (Autumn, 1992), pp. 119-120, Center for Latin American Studies at the University of Miami

¹⁶⁷ Da quando nel 1947 fu fondato dal presidente Truman il National Security Council, molti presidenti stilavano documenti in cui venivano definite le linee basi della politica americana in materia di sicurezza nazionale.

terrorist can undermine the stability of the local government; corrupt efforts to curb drug crop production, processing and distribution; and distort of public perceptions of the narcotics issue in such a way that it becomes part of an anti-U.S. or anti-Western debate.”¹⁶⁸

Il documento evidenziò come il narcotraffico fosse una minaccia all'integrità dei governi democratici, e come gli interessi degli Stati Uniti possano essere minacciati da governi che non vogliono collaborare in programmi antidroga, o da governi incapaci “to control key areas of its territory and elements of its own judiciary, military and economy”. Negli stati produttori più importanti, continua il documento declassificato, le organizzazioni criminali che gestiscono il narcotraffico “have used control of local media to influence public attitudes and impede the ability of local government to cooperate with U.S. counternarcotics programs”. Le attività di queste organizzazioni sono accompagnate “by a rising rate of violence” ed in molti paesi questo porta a utilizzare il traffico illecito di stupefacenti “to bring in illegal weapons”¹⁶⁹. Molto interessante la preoccupazione con cui l'amministrazione evidenzia lo stretto legame tra traffico di droga e gruppi terroristici e insorti:

“some insurgent groups finance their activities through taxing drug activities, providing protection to local criminal traffickers, or growing their own drug crops. Access to money available from narcotics can have a major impact on the capability of insurgent forces...some terrorist group have been linked to drug smuggling primarily to finance their activities.”¹⁷⁰

Importante fu anche il fatto che nella NSDD 221 vengano esplicitati i nomi di alcuni stati sovrani, per esempio Cuba, Nicaragua e la Bulgaria, che “have supported international drug trafficking for financial or political reasons”. In realtà la politica che gli Stati Uniti adottarono in America Latina ed in America Centrale subordinò molto spesso la guerra alla droga a quelle che Bruce M. Bagley definisce “security concerns carrying higher priority”¹⁷¹. Proprio il Nicaragua fu un caso paradigmatico in questo senso. Lo scandalo *Iran-contras*¹⁷² mise in luce la volontà americana di foraggiare il gruppo armato

¹⁶⁸ NSDD 221 Narcotics and National Security, 8 aprile 1986, in National Security Decision Directives (NSDDs), compiled 01/20/1981 - 01/20/1989 Collection RR-NSC: Numbered National Security Policy Papers, 1981 - 1989 *National Archives of United States*, p.1.

¹⁶⁹ *Ibidem*

¹⁷⁰ *Ibidem*

¹⁷¹ Bruce Michael Bagley, The New Hundred Years War? US National Security and the war on Drugs in Latin America, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.30, No.1 (Spring 1988) p.170

¹⁷² Lo scandalo Iran-contras coinvolse alti funzionari e militari dell'amministrazione Reagan accusati dell'organizzazione di un traffico illegale di armi con l'Iran (su cui vigeva l'embargo), con lo scopo di ottenere la liberazione degli ostaggi americani nelle mani dei pasdaran nell'ambasciata americana

controrivoluzionario, appunto i Contras, che cercavano di rovesciare il governo Sandinista filocomunista in Nicaragua. Ad aggravare la posizione dell'amministrazione furono due fatti, in primo luogo i fondi furono elargiti in piena violazione del *Boland Emendament*, che proibiva qualsiasi erogazione di finanziamenti ai Contras, ed in secondo luogo molti riscontri evidenziarono il coinvolgimento dei Contras in traffici illeciti di stupefacenti. Quindi da una parte l'amministrazione tramite la NSDD 221 accusò il governo filocomunista del Nicaragua come esempio di paese sostenuto e finanziato dal traffico di stupefacenti, ma dall'altra parte gli Stati Uniti appoggiavano palesemente forze di opposizione coinvolte nel commercio illecito di droghe. Furono quindi le dinamiche della Guerra Fredda a prevalere, così come nel caso del Panama, e dell'Honduras¹⁷³.

La NSDD 221 fu fondamentale anche perché esplicitò la volontà di Reagan di coinvolgere in maniera definitiva il Dipartimento della Difesa e le Forze Armate americane nella guerra alla droga.

“The Secretary of Defense and the Attorney General, in conjunction with the Secretary of State, should develop and implement any necessary modifications to applicable statutes, regulations, procedures, and guidelines to enable U.S. military forces to support counter-narcotics efforts more actively, consistent with the maintenance of force readiness and training.”¹⁷⁴

In sostanza l'amministrazione aprì in maniera definitiva alla militarizzazione della *war on drugs*, chiamando in causa il personale militare “in support of counter-narcotics efforts”. Alla partecipazione del Dipartimento di Difesa non venne praticamente posto limite, infatti le operazioni in cui venne coinvolto “should include, but are not limited to”:

“(1)Assistance to other U.S. government agencies in the planning and execution of large counter-narcotics operations. (2) collection, analysis and dissemination of intelligence. (3) participation in coordinated interdiction programs. (4) small-scale combined exercises to enhance planning, intelligence, mobility and communications. (5) training to assist foreign military forces in planning and conducting counter-

di Tehran. I proventi di questa operazione erano serviti anche a finanziare l'opposizione violenta dei Contras al governo sandinista del Nicaragua. La vendita di armi all'Iran era stata pianificata puntando anche al rilascio di alcuni ostaggi statunitensi in quel momento nelle mani di Hezbollah in Libano, storicamente legati all'Iran.

¹⁷³ Bagley, *op cit.* p.170-171

¹⁷⁴ NSDD 221 Narcotics and National Security, 8 aprile 1986 p.3

narcotics operations. (6) technical and material support to enhance the ability of a foreign government to combat drug production and trafficking.”¹⁷⁵

Il documento si conclude ponendo enfasi sulla necessità di collaborazione tra tutte le agenzie e i dipartimenti coinvolti nella guerra alla droga (Dipartimento di Stato, Difesa, Giustizia, agenzie di Intelligence) facendo particolare attenzione alle attività di condivisione di informazioni e intelligence oltre che all’interdizione dei trafficanti, “particularly with know or suspected ties to terrorist or insurgent groups”¹⁷⁶.

Pochi mesi dopo la stesura della NSDD 221, nel luglio 1986, Reagan ordinò l’operazione *Blast Furnace* in Bolivia, la prima operazione in cui il personale militare lavorò accanto alla DEA e alle forze di polizia di un paese straniero. Gli Stati Uniti fornirono sei elicotteri Black Hawk, 150 soldati e supporto logistico alle operazioni, che consistevano nella distruzione dei laboratori in cui veniva raffinata la cocaina, interdizione di trafficanti, confische di aerei, documenti e precursori chimici necessari alla produzione. Un anno dopo l’amministrazione avallò anche l’operazione *Snowcap*, un programma antidroga della durata di tre anni che coinvolse numerosi paesi dell’America Latina, il cui obiettivo principale era ridurre e contrastare il traffico di cocaina verso gli Stati Uniti.

Di particolare importanza per la nostra analisi fu l’atteggiamento che adottò il Messico in questo periodo. Se da una parte l’opinione pubblica e il Governo mal digerirono le pubbliche accuse statunitensi dopo il caso Camarena, dall’altra parte il Messico adottò politiche molto simili a quelle americane in tema di contrasto al narcotraffico. Passarono infatti solo due anni dal NSDD 221 che anche il Presidente De la Madrid definì il traffico di droga come minaccia alla sicurezza nazionale messicana, la cui intensità “was eroding Mexico’s social and political institutions”.¹⁷⁷ L’amministrazione aprì anche ad una estesa militarizzazione: dal 1987 2,500 soldati (circa il 25% delle forze armate messicane) furono impegnati annualmente nella distruzione delle colture insieme all’apporto di almeno 580 poliziotti federali¹⁷⁸.

1.4 La Anti-Drug Abuse Acts e il processo di certificazione

Come si è potuto notare, il progressivo coinvolgimento del Dipartimento della Difesa andò di pari passo con una crescente militarizzazione, componente importante della politica antidroga di Washington nei confronti dell’America Latina. Quando il Congresso emanò

¹⁷⁵ *Ibidem*

¹⁷⁶ Ivi p.4

¹⁷⁷ P.Reuter e D.Ronfeldt *op cit.* p.110

¹⁷⁸ M. Toro *Mexico's "war" on Drugs* p.32-33

nel 1986 la *Anti-Drug Abuse Act* un ulteriore tassello venne aggiunto alla *war on drugs* di Reagan: il processo di certificazione. La legislazione richiede che il primo marzo di ogni anno il Presidente sottoponga al Congresso una lista dei principali paesi produttori o di transito che ha certificato come pienamente cooperativi e dunque idonei a ricevere assistenza dagli Stati Uniti. Da quel momento il Congresso ha un mese di tempo per rivedere le considerazioni del Presidente e dunque rendere esecutiva una “risoluzione di disapprovazione” riguardo ad uno o più paesi. Per ottenere la certificazione una nazione deve dimostrare “to cooperate fully with narcotic reduction goals and/or have taken adequate steps on its own’ in tandem with US goals”. Un paese che non detiene queste caratteristiche viene dunque “de-certificato” subendo un taglio degli aiuti americani (esclusi quelli umanitari e diretti alle operazioni antidroga) del 50% nell’anno della prima decertificazione, e il 100% nell’anno seguente. Uno stato può sfuggire all’imposizione di sanzioni solo se il Presidente dichiara che “ U.S. vital national interest precludes continuation of sanctions and that aid should be disbursed”¹⁷⁹. Come evidenziano alcuni autori, in particolare Bewley-Taylor, Washington adottando questo tipo di politica sembra mettere in atto una sorta di ricatto economico nei confronti di paesi molto più poveri:

“militarization represents a significant component of US drug policy in Latin America, but Washington has also used economic suasion to great effect. Epitomizing the US tendency for unilateralism, economic linkage has long been important in the exportation of American-style drug control programs abroad. Nevertheless, it was not until 1986 that Washington moved to formalize economically coercive policies with the introduction of the so-called certification process.”¹⁸⁰

Oltre alla certificazione la *Anti-Drug Abuse Act* introdusse una scala di pene minime obbligatorie per reati relativi alla cocaina, basata sulla quantità di polvere o di crack trovata in possesso dell’accusato. Fu il crack l’obiettivo principale del Congresso, il quale introdusse pene identiche per chi deteneva 5 grammi di crack a chi aveva in proprio possesso 500 grammi di cocaina in polvere. La punizione variava dai 5 ai 40 anni di prigione per una semplice violazione, essa non era sospensibile, ed il detenuto non poteva chiedere né la libertà condizionale né la libertà vigilata¹⁸¹.

¹⁷⁹ Raphael Francis Perl, Congress, International Narcotics Policy, and the Anti-Drug Abuse Act of 1988 *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol. 30, No. 2/3, Special Issue: Assessing the Americas' War on Drugs (Summer - Autumn, 1988), pp. 19-51 Center for Latin American Studies at the University of Miami; David R. Bewley-Taylor *op cit.* pp.202-203;

¹⁸⁰ David R. Bewley-Taylor *op cit.* p.202

¹⁸¹ Musto *op cit.*274

Sebbene l'amministrazione Reagan abbia incrementato le risorse, il personale, i sequestri e gli arresti, abbia favorito uno schema legislativo fortemente restrittivo e coinvolto l'esercito nelle attività antidroga anche all'estero, molti studiosi sono concordi che gli Stati Uniti alla fine degli anni '80 non avevano vinto la guerra alla droga. La produzione di sostanze stupefacenti era ancora a livelli molto alti, e alcuni esperti evidenziarono come i programmi di interdizione riuscivano ad intercettare appena il 3% della marijuana, il 10% di cocaina in entrata negli Stati Uniti. Tra il 1981 e il 1988 il prezzo di un chilo di pura cocaina scese da \$60.000 a meno di \$10.000, evidenziando come l'incremento delle partite intercettate era dovuto semplicemente al fatto che ne veniva trafficata molta di più. Come sottolinea B. Bagley:

“the most serious accusation is not that the US government is losing the war on drugs, but that the Reagan Administration never really launched a full-scale attack. US policies have been plagued by inadequate resources, lack of bureaucratic coordination, and inconsistent leadership. They have also frequently been subordinated to other foreign policy interests and priorities, especially touching on security.”¹⁸²

Per quanto riguarda le risorse inadeguate a cui fa riferimento Bagley, Reagan tagliò \$225 milioni alla polizia statale e locale, \$400 milioni dai programmi di educazione e il budget per i programmi di trattamento passò da \$200 milioni nel 1982 a \$126 nel 1986. Questi anni furono caratterizzati anche da un relativa mancanza di coordinazione e di leadership: anche se l'amministrazione creò nel 1984 il National Drug Enforcement Policy Board con l'intento di centralizzare i programmi antidroga del Governo, “the responsibility for US drug policy remains diffuse and overlapping” in particolare rispetto alle competenze territoriali di alcune agenzie. Uno dei punti più controversi è il fatto che l'amministrazione abbia molto spesso subordinato le proprie politiche antidroga a strategie politiche di più ampio respiro. Lo strumento della certificazione fu un chiaro esempio di questo fatto, infatti Reagan certificò numerosi paesi che sebbene avessero un ruolo fondamentale nella geografia del narcotraffico, detenevano un ruolo strategico importante nella dinamica della Guerra Fredda. Nel 1988 il Presidente certificò ad esempio le Bahamas, paese estremamente corrotto in quel periodo, ma situato in una posizione strategica importante durante gli ultimi anni di tensione con l'URSS. Come spiega Bewley-Taylor “the use of the vital national interests' clause consequently creates inequities within the certification process for the simple reason that US national interests do not remain static”. Anche la Turchia, fondamentale per gli assetti geostrategici di Washington non è stata de-certificata

¹⁸² Bagley, *op cit.* p.166

anche se la DEA menzionò questo paese come uno dei principali produttori ed esportatori di eroina. Lo stesso vale per i paesi asiatici produttori di eroina, molti dei quali confinanti con nazioni comuniste o filo-comuniste.

In sostanza anche durante gli otto anni di presidenza Reagan, la cui enfasi sul problema della droga raggiunse un livello mai visto prima, la dottrina di sicurezza nazionale di Washington rimase ancorata agli schemi della Guerra Fredda. Anzi, spesso il narcotraffico servì come elemento aggiuntivo per legittimare l'appoggio americano a forze anticomuniste in America Latina. Anche se Reagan definì il narcotraffico una minaccia alla sicurezza nazionale, alcuni studiosi evidenziano come una vera dottrina di sicurezza nazionale incentrata sulla *war on drugs* sia prematura:

“Although clearly not yet a new national security doctrine in its own right, the drug war strategy has variously assisted or competed with the dominant anticommunist national security doctrine. If seen as a new national security doctrine, however, various problems arise.”¹⁸³

1.5 Bush e la fine della Guerra Fredda

Durante il suo unico mandato George H.W. Bush (1989-1992) dovette affrontare il difficile compito di guidare gli Stati Uniti durante gli anni che videro la dissoluzione dell'Unione Sovietica. Quando cadde il muro di Berlino gli Stati Uniti rimasero l'unica superpotenza esistente sul panorama internazionale e si preparavano ad affrontare un periodo in cui da un mondo bipolare composto da due blocchi contrapposti si passava ad uno in cui il potere di manovra americano sullo scenario globale era pressoché illimitato. La conseguenza più evidente dal punto di vista della sicurezza nazionale era il fatto che le dottrine strategiche valide per quarant'anni basate sul contenimento della minaccia sovietica venivano meno. Le opportunità che si aprivano agli Stati Uniti non sfuggirono a Bush, che in apertura della *National Security Strategy* del 1991 affermava:

“A new world order is not a fact; it is an aspiration — and an opportunity. We have within our grasp an extraordinary possibility that few generations have enjoyed—to build a new international system in accordance with our own values and ideals, as old patterns and certainties crumble around us... We must not only protect our citizens and our interests, but

¹⁸³ Waltraud Queiser Morales, *The War on Drugs: A New US National Security Doctrine? Third World Quarterly*, Vol. 11, No. 3 (Jul., 1989), p.167 Taylor & Francis, Ltd.

help create a new world in which our fundamental values not only survive but flourish. We must work with others, but we must also be a leader.”¹⁸⁴

In questo contesto di profondo cambiamento saranno evidenziate due dinamiche importanti relativamente al tema trattato. In primo luogo sarà analizzato come il problema del narcotraffico sostituirà inizialmente il comunismo come problema fondamentale per l'amministrazione, favorendo anche un deciso interventismo in America Latina; ed in secondo luogo verrà mostrato come la fine delle dinamiche bipolari porterà ad chiaro miglioramento nelle relazioni tra Stati Uniti e Messico, in particolare in ambito economico ma anche riguardo al controllo del narcotraffico.

Citando ancora la NSS del 1991 si nota come il problema della droga rivestì un'importanza strategica decisiva nel immediato post Guerra Fredda:

“The international trade in drugs is a major threat to our national security. No threat does more damage to our national values and institutions, and the domestic violence generated by the trade in drugs is all too familiar. Trafficking organizations undermine the sovereign governments of our friends and weaken and distort national economies with a vast, debilitating black market and large funding requirements for enforcement, criminal justice, prevention and treatment systems. Demand reduction at home and an aggressive attack on the international drug trade are the main elements in our strategy. They must be pursued together.”¹⁸⁵

Per prima cosa Bush si dotò, tramite le disposizioni dell'Anti-Drug Abuse Act del 1988 (che andò a modificare la precedente versione del 1986), sia di entità burocratiche completamente nuove sia di alcune che subirono alcune riorganizzazioni. La novità più importante fu la creazione del *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP) che permise al Presidente di avere all'interno dell'esecutivo un ente che si occupasse esclusivamente di droga. Come capo dell'ONDCP venne nominato William Bennett che divenne il nuovo “drug czar” dell'amministrazione, con limitati poteri ma con la capacità di dare voce alla battaglia della Casa Bianca contro le sostanze stupefacenti. Altri uffici furono riorganizzati: la legge del 1988 creò *the Office of Substance Abuse Prevention* (OSAP) all'interno del *Alcohol, Drug Abuse and Mental Health Administration* (ADAMHA), che più tardi divenne *the Center for Substance Abuse Prevention* (CSAP) a sua volta all'interno della *Mental Health Service Administration* (SAMHSA). Oltre alla riorganizzazione burocratica, l'amministrazione richiese un deciso incremento nel budget:

¹⁸⁴ George H. W. Bush *National Security Strategy of the United States*, 1 agosto 1991 National Security Strategy Archive, <http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf> ultimo accesso febbraio 2014.

¹⁸⁵ Ivi p.17

\$1.5 miliardi per quanto riguarda il settore domestico relativo al “law enforcement” e \$3.5 miliardi da destinare ad attività di interdizione e di “foreign supply-side reduction”. Bush più di ogni altro presidente utilizzò il discorso pubblico per mostrare la propria volontà nel contrastare l’abuso di droga negli Stati Uniti:

“This is the first time since taking the oath of office that I felt an issue was so important, so threatening, that it warranted talking directly with you, the American people. All of us agree that the gravest domestic threat facing our nation today is drugs... Who’s responsible? Let me tell you straight out -- everyone who uses drugs, everyone who sells drugs, and everyone who looks the other way... Victory -- victory over drugs -- is our cause, a just cause. And with your help, we are going to win.”¹⁸⁶

L’effetto sulle sensazioni dell’opinione pubblica fu palpabile. Un sondaggio nazionale del New York Time/CBS evidenziò che nel luglio 1989 solo il 20% degli intervistati considerava la droga come il problema più importante negli Stati Uniti, ma due mesi dopo, sulla scia dei discorsi presidenziali, la percentuale salì al 64%. Ottenuto il consenso nazionale Bush iniziò a dare il via ad un escalation di interventi in America Latina. Gli Stati Uniti iniziarono nell’ottobre 1989 a fare pressione sul regime di Manuel Noriega, che guidava Panama dal 1983, paese palesemente corrotto e finanziato dai proventi del traffico di droga. Le attività illecite del generale erano note agli americani fin dagli anni Settanta, ma la strategica posizione di Panama, specialmente dopo la vittoria Sandinista in Nicaragua, costrinsero gli Stati Uniti ad intavolare dei rapporti con Noriega. Anche se presente sul libro paga della CIA per molti anni (era un importante informatore) gli Stati Uniti non potevano più sostenere un governo così compromesso e a dimostrazione del fatto che i vecchi freni legati alla contrapposizione con l’Unione Sovietica erano ormai scolti, l’amministrazione decise di intervenire militarmente nel dicembre del 1989. L’operazione “Just Cause” coinvolse almeno 26.000 soldati americani e portò alla cattura di Noriega. Un’altra situazione critica alla fine degli anni ’80 era la Colombia. Il paese stava assistendo ad un susseguirsi di violenze e omicidi da parte dei cartelli della droga, in particolare da parte del cartello di Medellin guidato da Pablo Escobar. Questi eventi costrinsero Bush ad aiutare economicamente il paese offrendo aiuti militari del valore di 65 milioni di dollari, e successivamente avviando la “Andean Initiative” “by providing more aid to indigenous

¹⁸⁶ George Bush: "Address to the Nation on the National Drug Control Strategy," September 5, 1989. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=17472>.

military establishments in the andean countries”¹⁸⁷. Il messaggio lanciato da Bush era chiaro:

“our message to the drug cartels is this: the rules have changed. We will help any government that wants our help. When requested, we will for the first time make available the appropriate resources of America’s military forces. We will intensify our efforts against drug smugglers on the high seas, in international airspace, and at our borders. We will stop the flow of chemicals from the United States used to process drugs. We will pursue and enforce international agreements to track drug money to the front men and financiers. And then we will handcuff these money launderers and jail them, just like any street dealer. And for the drug kingpins: the death penalty.”¹⁸⁸

L’invasione di Panama e l’iniziativa Andina segnò uno dei massimi livelli di militarizzazione americana in America Latina¹⁸⁹. Inizialmente i vertici del Dipartimento della Difesa erano estremamente riluttanti rispetto al coinvolgimento dei militari nelle operazioni antidroga. Il Segretario della Difesa Carlucci espresse la propria posizione nel 1988 evidenziando che “the primary role of the Defense Department is to protect and defend our country from armed aggression. Nothing must stand in the way of our readiness or our preparedness to perform this task”. Gli esperti della Difesa spesso erano in disaccordo rispetto alla considerazione che il narcotraffico latinoamericano era una minaccia mortale alla sicurezza degli Stati Uniti. Nonostante la resistenza da parte dei membri della Difesa, il coinvolgimento dei militari incrementò inesorabilmente alla fine degli anni ’80. Le motivazioni di questo possono essere ricercate nel contesto storico della Guerra Fredda, come sottolinea Carpenter:

“as the Cold War came to an end, members of the national security bureaucracy, those who profited from a large military establishment, and cheerleaders for “inspiring” national crusades all began to see drug war as a useful substitute. Using the military to combat drug trafficking both in the United States and in other countries created a justification (or more accurately a pretext) for maintaining bloated military spending and personnel levels.”¹⁹⁰

Seguendo questa tesi la guerra alla droga era una plausibile “missione alternativa” ed un accresciuto ruolo in America Latina volto ad attaccare il narcotraffico, avrebbe potuto coprire il vuoto lasciato dalla caduta del comunismo, dove i boss della droga diventavano i

¹⁸⁷ Friesendorf op cit. 84,85

¹⁸⁸ *Ibidem*

¹⁸⁹ David R. Bewley-Taylor *op cit* pp186-199.

¹⁹⁰ Ted Galen Carpenter *Bad Neighbor Policy: Washington Futile War on Drugs in Latin America*. New York, Palgrave MacMillan, 2003. p.43

nuovi “necessary enemy”¹⁹¹. Un cambio di attitudine fu dimostrato dall’atteggiamento dei membri del Pentagono. Il Portavoce Dan Howard esemplificò la propria posizione evidenziando che “we’re prepared to do more. But that required resources”. Il segnale di un cambiamento venne principalmente dal nuovo Segretario della Difesa Dick Cheney. In aperta contrapposizione con il suo predecessore, egli fu un sostenitore del coinvolgimento della Difesa nei piani antidroga americani, ed implementò immediatamente una nuova NSDD nel settembre 1989 ampliando il ruolo del settore militare già previsto dalla precedente NSDD 221 di Reagan. Cheney espresse chiaramente che per espandere il ruolo del Pentagono servivano nuove risorse:

“to make clear to everyone in the Department that is a high national security mission for us, and therefore it deserves greater allocation of resources in terms of time and energy and perhaps equipment and troops and personnel than has been true in the past.”¹⁹²

Il significativo cambiamento che caratterizzò l’amministrazione Bush rispetto a Reagan fu che il narcotraffico divenne di per sé una minaccia alla sicurezza nazionale. Quando il comunismo sembrava ancora essere motivo di preoccupazione in America Latina, specialmente in Nicaragua e a Cuba, il traffico illecito di stupefacenti era solo un motivo in più per accusare regimi filosovietici. Fu proprio in questa direzione che negli anni ’80 vennero coniat i termini come “narco-terrorist” o “narco-communist”. Quando il declino sovietico era ormai prossimo il narcotraffico divenne singolarmente uno degli aspetti più rilevanti della dottrina strategica americana dell’amministrazione Bush. La guerra alla droga divenne dunque uno dei principali propulsori per un rinnovato attivismo americano in America Latina che da una parte servì per sostenere “a large national security bureaucracy” ma dall’altra indusse a rafforzare un sentimento antiamericano già presente in molti paesi sudamericani. Seguendo anche Castañeda “drugs were quickly becoming a hemispheric issue with dangerous implications for Latin American sovereignty, as increasingly intrusive forms of cooperation were proposed by the United States.”¹⁹³

1.6 Lo “spirito di Houston”

La fine della Guerra Fredda portò importanti conseguenze anche nelle relazioni tra Stati Uniti e Messico. Le amministrazioni di Bush e Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) aprirono ad un nuovo periodo di cooperazione. Le relazioni cordiali tra i due paesi furono

¹⁹¹ Ivi p.44

¹⁹² *Ibidem*

¹⁹³ Jorge G. Castañeda Latin America and the End of the Cold War, *Transition*, No. 59 (1993), pp. 45-64, Indiana University Press on behalf of the W.E.B. Du Bois Institute

simbolizzati dal primo incontro tra i due presidenti neoeletti a Houston nel novembre del 1988. Bush definì questo “spirito di Houston” come “our joint commitment to create a framework of mutual trust and understanding”, mentre il responsabile del Dipartimento di Stato che curava le relazioni con il Messico lo caratterizzò come “a whole new start”.¹⁹⁴ In questa fase furono evidenti due dinamiche fondamentali: da una parte il nuovo assetto internazionale favorì l’incontro di interessi tra i due paesi; dall’altra parte la nuova cornice amichevole, evidenziata dall’impegno sul fronte della liberalizzazione del commercio, contribuì sia ad un maggiore impegno messicano sul fronte del narcotraffico, sia ad una maggiore tolleranza da parte del Messico stesso rispetto ad alcune vicende che ponevano in essere il problema della extraterritorialità della legge da parte americana.

Rispetto alla prima dinamica alcune divergenze figlie del mondo bipolare vennero meno, ad esempio rispetto alla posizione nello scacchiere internazionale di alcuni paesi dell’America Centrale. Il Messico, pur rimanendo un paese non-allineato, durante i primi anni Ottanta aveva supportato le istanze del governo sandinista in Nicaragua, della Cuba castrista e dei ribelli di sinistra salvadoregni, ponendosi come contrappeso rispetto alla politica americana in Centro America¹⁹⁵. Oltre alla scomparsa di questi attriti politici, che comunque non portarono mai a tensioni di grande natura, il principale motivo di avvicinamento tra i due paesi fu di tipo economico. Molti paesi dell’America Latina, dopo il collasso dell’Unione Sovietica dovettero assistere ad una perdita di centralità dal punto di vista politico ma anche e soprattutto ad alcune conseguenze economiche importanti: gli Stati Uniti e L’Europa ora indirizzavano il proprio sostegno economico e i propri investimenti esteri verso le ex-repubbliche sovietiche.

“The greatest concern that the end of the cold war generated in Latin America was fundamentally economic. Latin governments and elites, particularly those who gambled on external funding for domestic restructuring along so-called free-market lines, worried that events in Europe would reduce the possibilities of obtaining the resources they needed.”¹⁹⁶

Questo portò ad alcune considerazioni pragmatiche da parte dell’amministrazione di Salinas: era necessario intavolare d’ora in poi un rapporto più costruttivo e realista con gli Stati Uniti, principalmente dal punto di vista economico. Per questo Salinas “justified the decision to change his stance on free-trade agreement with the United States and to seek such an agreement precisely because funding from Europe was no longer available as a

¹⁹⁴ J.Mazza *op cit.* p.62

¹⁹⁵ Ivi p.14

¹⁹⁶ J.G. Castañeda *Op cit.* 55

result of the transformation of the Eastern European economies”. La decisione di aprire le discussioni con Stati Uniti e Canada rispetto al North America Free Trade Agreement (NAFTA) può essere dunque letta in questo senso. L’apertura verso gli Stati Uniti deve anche essere considerata come una naturale conseguenza dell’abbandono da parte delle elites messicane del vecchio modello nazionalistico-autarchico che ha caratterizzato le scelte economiche di Città del Messico per molto tempo.

“Since the 1930s, Mexico pursued a rather autarkic policy of import-substituting industrialization as its engine for economic growth; it had also implemented “nationalist” policies to control, regulate, and at times prohibit certain trade and investment relation. Mexico was also reluctant to design or join key international economic institutions.”¹⁹⁷

Ad esempio il Messico a lungo rifiutò di aderire al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), ma la crisi del debito dei primi anni Ottanta e la conseguente stagnazione economica indebolì gli oppositori del libero commercio e della liberalizzazione economica aprendo prima all’ingresso nello stesso GATT nel 1986 e poi a siglare il NAFTA nel febbraio del 1991.

Convergenze economiche e politiche portarono Washington e Città del Messico a creare condizioni favorevoli anche per quanto riguarda il narcotraffico. Il presidente Salinas espresse chiaramente la volontà di combattere questa minaccia:

“The fight against drugs is a high priority in my government for three fundamental reasons: because it constitutes an assault on the health of Mexico's citizens, because it promises to affect Mexico's national security, and, finally, because the community of nations must stand together on this issue.”¹⁹⁸

Nel febbraio del 1989 i due paesi avviarono un maxi operazione antidroga al confine che portò all’arresto di circa 1,700 trafficanti e al sequestro di 780 chili di cocaina e 80,000 chili di marijuana. La strettissima cooperazione con gli Stati Uniti portò anche alla cattura nel 1989 del “biggest fish of them all” Miguel Angel Felix Gallardo. L’ambasciatore Charles Pilliod parlò di “energia raddoppiata” da parte del nuovo governo di Salinas e ammise che “there are new programs coming up every day on a specific basis... if you have been in contact with Mexican authorities, you’re quite aware that under Salinas administration they have stepped up their activities remarkably in all sectors of the drug

¹⁹⁷ Jorge I. Domínguez, Rafael Fernández de Castro *United States and Mexico: Between Partnership and Conflict* New York Routledge, 2009 p.28

¹⁹⁸ P.Reuter e D.Ronfeldt *op cit.* p.110

area”¹⁹⁹. L’impegno di Salinas infatti portò a numerose modifiche, anche istituzionali: gli uffici del Presidente furono riorganizzati creando la *Coordinadion de la Presidencia* sotto la quale agivano una serie di *gabinetes* per supervisionare le aree relative al problema della droga. Fu anche creato formalmente un consiglio di sicurezza nazionale composto dal Procuratore Generale e da rappresentanti dalla segreteria del governo, delle relazioni estere, della difesa nazionale e della marina, il cui obiettivo era creare un’armonia interdipartimentale in tema di narcotici. Salinas sostituì la *Direccion General de Investigation y Seguridad Nacional* (DGINS) con il *Centro de Investigation y Seguridad Nacional* (CISN) le cui funzioni di intelligence e investigazione vennero migliorate ed indirizzate anche all’analisi delle condizioni sociali, politiche ed economiche del paese. Questo nuovo apparato si legò alla presidenza mentre si rese sempre più indipendente rispetto alla *Secreteria della Gobernacion* (il Ministero degli Interni) da cui dipendeva.

A questi cambiamenti istituzionali il Governo cercò di migliorare le capacità antidroga di alcune agenzie. Alla fine del 1988 la PGR fu riorganizzata e venne creato il *Subprocurator por la Investigacion y Combate del Narcotrafico*. Sotto questo ufficio venne installata un’unità speciale di interdizione all’interno della polizia federale giudiziaria composta da 1,500 poliziotti. Nel 1990 per coordinare le diverse agenzie venne anche formata la *Coordination General por la Investigacion y Combate del Narcotrafico* mentre all’interno dell’esercito fu inserita una nuova sezione (S-10) incaricata di operazioni speciali principalmente riguardo al narcotraffico.

Le buone relazioni tra i due paesi in materia vennero bruscamente rallentate da un evento che fece tornare in auge il caso Camarena, inserendo nel discorso del narcotraffico un problema fondamentale: l’extra-territorialità del diritto. Nell’aprile del 1990, il dottor Humberto Alvarez Machain fu rapito a Guadalajara da un uomo pagato dalla DEA e trasferito immediatamente negli Stati Uniti. Il dottore era accusato dalle autorità americane di essere stato uno degli artefici della tortura e dell’omicidio dell’agente Camarena e fu prelevato per essere processato negli Stati Uniti. Il sequestro fece infuriare il Procuratore Generale messicano Alvarez De Castillo che senza mezzi termini disse che “if it is proved that Dr. Alvarez Machain was kidnapped and illegally transferred with the participation of U.S. authorities, this will put at risk our bilateral cooperation in the fight against drug trafficking”²⁰⁰. Appena accertato il coinvolgimento della DEA, la legislazione messicana definì il sequestro internazionale un crimine contro la patria e perseguì le persone coinvolte

¹⁹⁹ Victor J. Hinojosa, *Domestic Politics and International Narcotics Control: U.S. Relations with Mexico and Colombia, 1989-2000*. New York: Routledge, 2007 p.25

²⁰⁰ Ivi p.26

nell'affare. Nel luglio del 1992 Salinas firmò il “Decree on Rules for the Temporary Stay of Foreign Agencies Representatives” in cui si evidenziava che gli agenti stranieri:

“May only serve as a liaison with the Mexican government for the purpose of sharing information; they stay in the country shall be temporary; they are compelled to "strictly observe applicable Mexican legislation"; and at no time may they engage in functions "expressly assigned to Mexican authorities." . . . Agents shall be accredited before the Ministry of Foreign Affairs and registered before the Ministry of the Interior, and the Office of the Attorney General. They will not be immune from penal codes. They may not have contacts with other authorities than those specified in the Decree.”²⁰¹

Le informazioni ottenute da agenti stranieri, secondo la nuova legislazione, dovevano essere condivise immediatamente con la controparte messicana. Durante l’incontro con Bush nel luglio del 1992, Salinas espresse tutta la sua disapprovazione nei confronti della sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti (*United States v. Alvarez Machain*) che in sostanza rese lecite operazioni di questo tipo. Il Presidente affermò che “Mexico forbids the operations of foreign agents in its territory, allows their presence only for drug information purposes and will act strongly against whoever engages in violations of the pertinent law.”²⁰² Anche se alla fine Machain fu assolto, il suo avvocato espresse in una frase quello che pensavano molti messicani: “if Mexico come into the United States and kidnapped a U.S. citizen, I can guarantee you two divisions of American troops would be occupying Mexico City today”²⁰³. Tuttavia il Messico evitò di usare il pugno duro con gli Stati Uniti in primo luogo perchè durante questo periodo, come è stato evidenziato in precedenza, i due paesi stavano negoziando i termini per l’entrata in vigore del NAFTA, ed in secondo luogo, “America Watch”, un’organizzazione che si occupava di diritti umani, realizzò un report in cui vennero descritti i sistematici abusi da parte della polizia e delle forze di sicurezza messicane, molti dei quali inerenti proprio al traffico di stupefacenti. Oltre a questo la perenne piaga della corruzione continuava a coinvolgere autorità messicane di ogni livello. Come sintetizza Friesendorf:

“in this time of period, the United States and Mexico were willing to work together on narcotics control matters despite significant scandals on both sides. That is, the United States continued to work with Mexican officials despite evidence of officials corruption,

²⁰¹ Maria Celia Toro *The Internationalization of Police* p.636

²⁰² Ivi p.637

²⁰³ Cornelius Friesendorf *US foreign policy and the war on drugs* p.87

and Mexico continued to work with the United States despite the flagrant violation of its sovereignty in the Alvarez Machain kidnapping.”²⁰⁴

In sostanza convenne ad entrambe le parti non alzare troppo i toni, per cui agli screzi riguardanti il caso Machain da un lato e ai casi corruzione di alcune branche dello stato messicano dall'altra, Stati Uniti e Messico diedero precedenza ai rapporti in campo economico. Ancora una volta sembrava che le relazioni internazionali americane rispetto al problema del narcotraffico fossero subordinate ad altri temi considerati dall'amministrazione molto più decisivi: se prima la guerra alla droga era un contorno rispetto al contesto della Guerra Fredda, il caso messicano evidenzia come ora la liberalizzazione del commercio sembra prendere il sopravvento. Come sottolinea Bawley-Taylor “the paradox in the post-Cold War world is that, despite the status of drug trafficking as a –lethal threat- to US national security, American international drug policy continues to be relegated to other interests. The 1990s has seen communism give way to trade”.²⁰⁵

1.7 Clinton, il NAFTA e le sue implicazioni rispetto al narcotraffico

Il periodo che vide William J. Clinton alla presidenza degli Stati Uniti (1993-2001) segnò una de-escalation retorica riguardo ai temi della *war on drugs*. Specialmente durante il suo primo mandato, le politiche dell'amministrazione sembrarono anche concretizzarsi in un nuovo schema riformista. L'uscita di scena del narcotraffico dai temi scottanti dell'agenda politica americana non impedì comunque alla nuova amministrazione di continuare ad intervenire, sia a livello militare che elargendo consistenti aiuti economici, in paesi la cui situazione era molto critica (come in Colombia).

Durante gli anni di Clinton è importante sottolineare come esso sia stato caratterizzato da una estrema fluidità rispetto ai rapporti bilaterali tra Messico e Stati Uniti. In questo periodo fortemente tumultuoso e denso di avvenimenti per il Messico, in cui ad ogni fatto susseguì una reazione, sia a livello interno sia in relazione alla cooperazione con gli Stati Uniti, ha ancora più rilevanza la frase che Craig pronunciò riferendosi ai rapporti tra i due paesi durante la metà degli anni Ottanta: “cyclical, incident-prone, unilateral nature of U.S.-Mexico narcotics relations”. Dall'analisi del periodo dell'amministrazione Clinton e la contemporanea presidenza di Zedillo si nota ancora una volta come i due paesi non abbiano una politica coerente e di lungo periodo per quanto riguarda il contrasto al

²⁰⁴ Ivi p.29

²⁰⁵ Bawley-Taylor *op cit* p.206

narcotraffico. Questo sia per quanto riguarda la natura della politica messicana, rivolta principalmente a risolvere le emergenze e a rispondere agli scandali, sia per quanto riguarda gli Stati Uniti, che da una parte non possono fare a meno di collaborare con ufficiali messicani, la cui maggioranza è considerata corrotta e poco zelante, e dall'altra, dove non arriva la cooperazione gli americani tendono ad agire in modo unilaterale. A fare da sfondo a tutto questo resta il fatto che le relazioni in materia di droga tra i due paesi rimangono subordinati ad una politica economica fatta da liberalizzazione dei mercati e di scambi commerciali meno vincolati: autentico paradiso per i trafficanti che intendono investire da una parte all'altra del Rio Grande. Infatti nel 1994 entrava infatti in vigore ufficialmente il NAFTA e alla fine dello stesso anno il *peso* messicano entrò in crisi.

I problemi economici furono accompagnati da almeno altre tre questioni di politica interna che catalizzarono le attenzioni di Salinas prima e di Ernesto Zedillo poi (1994-2000). In primo luogo l'egemonia decennale del PRI stava lasciando il posto ad un processo di "democratizzazione" che portò ad una sostanziale apertura dello spazio politico a partiti come il PAN ed il PRD. I due partiti conquistarono numerose municipalità nelle elezioni del 1997 mentre il PRI perse la maggioranza del Congresso dopo più di sessantanni. Queste nuove dinamiche favorirono l'insorgere anche una seconda questione: la presa di posizione di movimenti armati clandestini. La rivolta nella Chiapas dell'*Ejército Zapatista de Liberación Nacional*, mirava alla difesa dei diritti delle popolazioni native e protestava contro il nuovo indirizzo economico messicano neoliberalista e filocapitalista. La terza questione, quella che più interessa questo lavoro, fu la crescita esponenziale della corruzione e del connubio tra alcune cariche pubbliche e narcotrafficanti.

Questo fatto portò a due conseguenze: da una parte stimolò la cooperazione tra Stati Uniti e Messico in materia di narcotraffico, favorendo la creazione di gruppi consultivi tra le autorità dei due paesi, dall'altra parte mostrò l'incapacità di Washington di avere una politica coerente sul tema. Clinton evitò infatti di decertificare il Messico anche se buona parte del Congresso spingeva in questo senso: i numerosi scandali che coinvolsero anche alti ufficiali messicani vennero messi in secondo piano dall'amministrazione, che preferì non incrinare il rapporto con un paese ormai sempre più decisivo negli schemi economici degli Stati Uniti. Tuttavia questo particolare periodo storico fu caratterizzato da una profonda contraddizione di fondo: se da un lato Stati Uniti e Messico aprendosi al libero scambio di beni e servizi permisero alle proprie economie una più profonda interconnessione, dall'altro lato l'adesione al NAFTA sembrava essere un motivo in più per affossare gli sforzi che da una parte all'altra del Rio confine erano stati compiuti per bloccare il transito illegale di droga, armi e persone.

Dopo questa premessa si procederà in primo luogo analizzando la politica di Clinton a livello domestico ed in secondo luogo approfondendo i rapporti bilaterali con il Messico accennati prima.

Esaminando la letteratura sul tema, è opinione di molti studiosi come l'approccio di Clinton al tema della droga rispetto ai suoi predecessori sia cambiato più nella forma che nei contenuti. Come sottolinea Bertram "like his predecessors, he failed to significantly alter the course of U.S. drug policy: by 1995 the drug war budget was larger than ever, and the proportion devoted to enforcement was essentially unchanged"²⁰⁶. Anche Friesendorf afferma come "the course of US drug control under Clinton essentially remained the same...this inability to change policy resulted from several factors, including a lack of public support for non-coercitive measures, political pressure from moral conservatives, and an entrenched drug war bureaucracy".²⁰⁷ Tuttavia alcuni tentativi per cambiare il corso delle politiche antidroga americane l'amministrazione cercò di metterle in atto. Sotto la guida del nuovo "drug czar" Lee Brown, l'ONDCP realizzò una "national drug strategy" che evidenziava un chiaro cambio di indirizzo. Ad esempio venne posta attenzione principalmente sui "hard core drug user", come chiarì Brown i consumatori di droghe pesanti erano "about 20 percent of the drug-user population. Yet they consume about 80 percent of the cocaine that's sold in the streets of our cities. They commit much of crime and put a burden on our health care costs. It's major problem. Previous strategies did not address the hard-core users."²⁰⁸ Anche il Procuratore Generale Janet Reno enfatizzò la necessità del trattamento piuttosto che della punizione, infatti appena si insediò nel Dipartimento di Giustizia chiese subito di rivedere le pene minime obbligatorie per i reati inerenti alla droga. Clinton indirizzò la propria attenzione anche verso un ridimensionamento consistente degli apparati burocratici antidroga: ridusse lo staff dell'ONDCP dell'ottanta per cento e propose di trasferire la DEA all'interno dell'apparato del FBI. Tuttavia "like his bureaucratic initiatives, Clinton's early attempts to enact reforms in the legislative arena were modest and ultimately limited in impact". Il Presidente propose anche un importante taglio al budget riguardante le operazioni di interdizione che il Congresso bloccò. Nella *National Drug Control Strategy* del 1994 Clinton cercò di spingere verso istanze riformiste tramite tre veicoli: la riforma della sanità che doveva essere la base per una nuova enfasi sul trattamento e la riabilitazione dei tossicodipendenti; un aumento dei fondi federali allocati per il trattamento dei consumatori di droghe pesanti

²⁰⁶ Bertram et al. *Op cit.* p. 117

²⁰⁷ C.Friesendorf *op cit.* p.122-123

²⁰⁸ Bertram et al. *Op cit.* p.118-119

ed infine la creazione di nuovi programmi riguardanti il trattamento all'interno del sistema di giustizia penale (ad esempio iniziative all'interno delle prigioni per la riabilitazione dei tossicodipendenti). Tuttavia le difficoltà nel far approvare queste riforme nei primi due anni di presidenza, quando il Congresso era interamente in mano ai democratici, evidentemente aumentarono quando nel 1995 i repubblicani conquistarono sia il Senato che la Camera. Stretto tra le critiche del Congresso e dalle imminenti elezioni presidenziali del 1996, Clinton fu costretto ad abbandonare la propria linea riformista. In sintesi nei suoi primi 3 anni di presidenza:

“Drug reform under Clinton failed because he was unwilling to pay political cost of doing battle...In the end Clinton succeeded only in moving drug policy off the political agenda and out of the public spotlight. This created the public impression that the drug war was largely a thing of the past, a Reagan-and-Bush-era campaign that had ended in 1992. The impression was misleading.”²⁰⁹

Questa impressione fu davvero fuorivante perchè dal 1996 le politiche antidroga americane “continued along familiar lines, or even escalate, because officials did not want to be accused by the political opposition of being “soft” on drugs”.²¹⁰ Questo fu evidente anche analizzando in primo luogo l'incremento dei fondi allocati al settore che dal 1998 aumentarono da 15.8 miliardi a 19.2 nel 2001; ed in secondo luogo dalla continua enfasi posta sul controllo alla fonte, specialmente in Colombia. Fu proprio in questo paese che gli Stati Uniti concentrarono gli sforzi alla fine dagli anni '90. Avviando il Plan Colombia, l'amministrazione Clinton fornì aiuti economici e militari al governo di Bogotá sia per contrastare le organizzazioni che gestivano il traffico di cocaina sia per frenare le attività dei gruppi armati insurrezionalisti come le FARC. L'obiettivo del Piano era fermare la produzione, la distribuzione ed il commercio di droga del 50% tra l'anno 2000 ed il 2006. Con \$4,9 miliardi allocati il settore principalmente finanziato fu quello militare mentre i restanti aiuti, veicolati verso il settore economico, sociale e giuridico ammontava solo a \$1,3 miliardi²¹¹. La guerra alla droga era dunque ancora viva e sempre più estesa.

In questo periodo Stati Uniti e Messico erano impegnati nel far funzionare il nuovo meccanismo del NAFTA. Gli scopi principali del trattato erano diversi: eliminare le barriere alle importazioni e facilitare il movimento intra-area di beni e servizi tra i territori delle parti; promuovere le condizioni di leale concorrenza nell'area di libero scambio;

²⁰⁹ Ivi p.125

²¹⁰ C.Friesendorf *op cit.* p.123

²¹¹ In Sabrina Abu-Hamdeh, "The Merida Initiative: An Effective Way of Reducing Violence in Mexico?," *Pepperdine Policy Review*: (2011) Vol. 4, Article 5.

incrementare le opportunità di investimento nei territori delle parti. Questa crescente interconnessione economico-commerciale poneva però molti dubbi riguardo ai temi riguardanti il controllo del narcotraffico. Come evidenziò l'assistente procuratore degli Stati Uniti Glenn MacTaggart "if NAFTA provides opportunity for legitimate business, it may clearly provide opportunities for illegitimate businessmen"²¹². La portata del nuovo accordo commerciale fu evidente tra il 1993 ed il 1994: se nel primo anno, in cui il NAFTA non era ancora entrato in vigore, i camion provenienti dal Messico erano 1.9 milioni l'anno, un anno dopo i camion erano 2,8 milioni. Per evitare di ostacolare il commercio molti camion non erano controllati attentamente e dunque le organizzazioni criminali si ingegnarono per nascondere in qualsiasi angusto spazio le sostanze stupefacenti. Questo fatto portò molti ufficiali doganali ad agenti antidroga americana a battezzare il nuovo accordo economico come *North American Drug Trade Agreement*.²¹³ Mentre la liberalizzazione del commercio e l'integrazione economica aiutarono i narcotrafficcanti messicani a penetrare nel mercato degli Stati Uniti, la privatizzazione delle aziende di stato e la deregolamentazione del sistema bancario messicano facilitarono il riciclaggio dei profitti illeciti. Ad aggravare la situazione fu la liberalizzazione del settore agricolo messicano che insieme ai tagli dei sussidi verso le aree rurali e più povere del paese spinse molti contadini ad entrare nel mercato della droga, infatti "social disruption and economic pressure from free-market reforms have intensified in rural area, fueling tendency to grow illicit crops as a household survival strategy".²¹⁴ L'effetto perverso dell'espansione dei mercati e delle nuove opportunità offerte dalla globalizzazione non sfuggirono a Clinton:

"I believe that the biggest problems to our security in the twenty-first century and to this whole modern form of governance will probably come not from rogue states or people with competing views of the world in governments, but from the enemies of the nation-state, from terrorists and drug runners, and organized criminals who, I predict, will increasingly work together and increasingly use the same things that are fueling our prosperity: open borders, [open commerce] and the Internet. . . . And we have to find a way to cooperate, to deal with enemies of the nation-states, if we expect progressive governments to succeed."²¹⁵

²¹² Peter Andreas U. S.-Mexico: Open Markets, Closed Border *Foreign Policy*, No. 103 (Summer, 1996), p.57 Washingtonpost.Newsweek Interactive, LLC

²¹³ Ibidem

²¹⁴ Ivi p.59

²¹⁵ Horace A. Bartilow and Kihong Eom Free Traders and Drug Smugglers: The Effects of Trade Openness on States' Ability to Combat Drug Trafficking *Latin American Politics and Society*, Vol. 51, No. 2 (Summer, 2009), p.117 Published by: Distributed by Wiley on behalf of the Center for Latin American Studies at the University of Miami

Tuttavia ancora una volta le relazioni tra i due paesi in materia di narcotraffico rimasero sullo sfondo rispetto ai più decisivi temi economico-commerciali. Questo fu chiaro anche quando l'amministrazione Clinton preferì non decertificare il Messico nonostante il Congresso premesse per delle sanzioni al paese in relazione ad alcuni fatti legati al traffico illecito. Utilizzando la leva economica l'amministrazione di Zedillo cercò di guadagnarsi sempre più autonomia nei confronti degli Stati Uniti rispetto alle politiche antidroga come nota Bawley-Taylor:

“one positive outcome of NAFTA-induced confusions is that Washington's commitment to trade now permits the Mexican government to chart its own drug course without the fear of decertification that has plagued the supposedly co-operative relationship for several years. It is ironic that the degree of Mexican autonomy on the drug is an incidental spin-off of economically driven US foreign policy rather than an integral component of a truly collaborative bilateral endeavour.”²¹⁶

Nonostante il Messico potesse agire meno pressato dagli Stati Uniti, numerosi episodi di corruzione e violenza nel paese correlati al traffico di droga scossero il paese. Il 24 maggio 1994 fu assassinato il cardinale Jesus Ocampo e altre sei persone all'aeroporto di Guadalajara per mano di alcuni trafficanti che riuscirono a scappare grazie alla collaborazione di ufficiali messicani; nello stesso anno venne assassinato il candidato presidente del PRI Luis Donaldo Colosio presumibilmente non per motivi relativi al narcotraffico; nel febbraio 1997 Gutierrez Rebollo, il capo della nuova istituzione creata dal presidente Zedillo (INCD *Istituto Nacional para el Combate de Drogas*) fu arrestato con l'accusa di essere alle dirette dipendenze del cartello di Juarez e del suo capo Amado Carrillo Fuentes. A questi avvenimenti l'amministrazione di Zedillo fece spesso seguire riforme importanti e un giro di vite tra gli ufficiali considerati collusi con i narcotrafficanti. Proprio dopo l'assassinio del cardinale il presidente creò l'INCD, con ruolo e funzioni simili all'ONDCP negli Stati Uniti, ed in contemporanea epurò ed arrestò 67 poliziotti e 4 magistrati della Corte Suprema. Nel 1995 fece passare una riforma che autorizzava l'uso delle intercettazioni ed introduceva un programma di protezione per i testimoni. Dopo l'arresto di Rebollo l'amministrazione diede il via ad una caccia ai narcotrafficanti più importanti riuscendo a catturare Oscar Malherbe de Leon, uno dei capi del cartello del Golfo, mentre alcuni mesi dopo la INCD venne sostituita con un'altra agenzia con conseguente epurazione di almeno 1,000 ufficiali corrotti. Allo schema in cui allo scandalo susseguì un'azione governativa si aggiunse anche la cooperazione con gli Stati Uniti. Nel

²¹⁶ Bawley-Taylor *op cit.* p.219-220

1994 si giunse ad un accordo sullo scambio di informazioni tra i due paesi; nel 1995, dopo la visita del segretario del Pentagono William Perry si posero le basi per una più stretta cooperazione militare; nel 1996 venne costituito il Gruppo di Contatto di Alto Livello, un forum periodico tra gli ufficiali di entrambi paesi; nel maggio del 1997 Zedillo e Clinton firmarono la “dichiarazione di alleanza fra Stati Uniti e Messico contro la droga”. Ma alla cooperazione gli Stati Uniti alternarono l’unilateralità. Nel 1998 un’operazione sottocopertura delle forze dell’ordine americane fu lanciata in Messico per contrastare il riciclaggio del denaro sporco proveniente dai proventi del narcotraffico colombiano depositato in molte banche messicane. L’operazione Casablanca portò al sequestro di milioni di dollari e all’arresto di 167 persone, 26 delle quali erano banchieri messicani. Le reazioni messicane furono dure, il Procuratore Generale Jorge Mandrazo affermò “it is very clear that there is ignorance of Mexican law on the part of United States. Or if not the United States, at least among the agents who participated in this”.²¹⁷

²¹⁷ VictorJ. Hinojosa, *op cit.* p.64

4. LA GUERRA ALLA DROGA MESSICANA ED IL PIANO MERIDA (2001-2013)

4.1 Il nesso tra narcotraffico e terrorismo dopo l'11 settembre

In questi ultimi tredici anni tre macro problemi caratterizzarono le politiche americane in materia di contrasto al narcotraffico: in primo luogo gli attentati terroristici che colpirono gli Stati Uniti l'11 settembre 2001 modificarono la percezione americana rispetto al problema; successivamente l'apertura dello spazio democratico in Messico portò il PAN al governo, dopo 70 anni di egemonia del PRI. Durante le amministrazioni di Vicente Fox e Felipe Calderon questo portò ad uno scontro frontale con i cartelli della droga che, non più protetti dall'equilibrio politico del Partito Rivoluzionario, diedero il via ad un'autentica guerra per il controllo del territorio e delle *plazas*. Infine Stati Uniti e Messico, avviando il piano Merida nel 2007, cercarono di contrastare questa crescente minaccia sia durante gli ultimi anni della presidenza Bush sia durante l'amministrazione Obama che, come verrà sottolineato, cercò di modificare alcuni degli assunti di fondo dello programma stesso.

Il nuovo millennio portò alla Casa Bianca George W. Bush che vinse le elezioni del novembre 2000 e si insediò ufficialmente a Washington nel gennaio del 2001. Fino a settembre dello stesso anno le politiche antidroga non sembravano essere al vertice dell'agenda politica della nuova amministrazione repubblicana anche se alcuni indizi sembrarono avvicinare l'approccio di Bush al classico paradigma proibizionista-restrittivo. In primo luogo nominò come capo dell'ONDCP Jhon Walters, che fu assistente di William Bennet, "the avidly prohibitionist drug-czar in the administration's of Bush father".²¹⁸ Walters fu criticato da alcuni senatori, in particolare dai democratici Joe Biden e Patrick Leahy "for his espousal of long sentences for minor drug crimes, his lack of support for funding for treatment of drug dependence, and his denial of racial disparity in drug related arrests and incarceration"²¹⁹. Prima della sua nomina, Walters inveì pubblicamente contro le "therapy only-lobby" e ammise come la prigione doveva essere l'elemento chiave per la riabilitazione dei tossicodipendenti. Bush rispose alle critiche su Walters, la cui nomina fu comunque confermata dal Senato, evidenziando come "acceptance of drug use is simply

²¹⁸ Joanne Csete, Richard Parker, Nancy Worthington *Rethinking the War on Drugs: The Impact of US Drug Control Policy on Global Public Health* Mailman School of Public Health, Columbia University, working paper, marzo 2010, p.3

²¹⁹ *Ibidem*

not an option for this administration”. A capo della DEA venne invece nominato William Asa Hutchinson, deciso sostenitore del proibizionismo e dell’efficacia di tali misure.

Ad alterare le politiche antidroga della nuova amministrazione contribuì l’attacco terroristico che Al Qaeda sferrò al cuore degli Stati Uniti l’11 settembre del 2001. Quando il 20 settembre successivo Bush dichiarò guerra al terrore, facendo convergere in questa direzione tutta la politica di sicurezza degli Stati Uniti, la naturale conseguenza fu che la *war on drugs* divenne uno dei capisaldi della nuova dottrina strategica di Washington. Come parte della *war on terror*, cioè all’interno degli sforzi americani per contrastare le organizzazioni terroristiche ed i regimi che li supportano, la guerra alla droga trovò un’ulteriore spinta propulsiva. L’inscindibile legame tra la minaccia terroristica e il contrasto al crimine organizzato, e più in particolare al narcotraffico, fu evidenziato dai vertici dell’amministrazione nei mesi successivi all’attentato sia nei contesti istituzionali che agli occhi dell’opinione pubblica. L’offensiva mediatica ebbe la sua più ampia rappresentazione nel febbraio 2002 durante il SuperBowl, la manifestazione sportiva più seguita dagli americani. L’ONDCP spese 3 milioni di dollari per acquistare i diritti di alcuni spazi pubblicitari prima e durante il secondo tempo della gara²²⁰. Il messaggio lanciato dallo spot promosso dall’amministrazione era chiaro: “where do terrorist get their money? If you buy drugs. Some of it might come from you”. La pubblicità mostrava limpidamente il nesso tra i proventi del traffico illegale di stupefacenti e le cellule terroristiche che ne beneficiavano. Il *drugs-terror nexus* fu anche uno degli argomenti preferiti del Dipartimento di Stato e della DEA. In una testimonianza del 13 marzo 2002, davanti alla commissione giustizia del Senato, l’assistente segretario dell’*International Narcotics and Law Enforcement Affairs* Rand Beers, descrisse la “relazione simbiotica” tra terrorismo e narcotraffico:

“There often is a nexus between terrorism and organized crime, including drug trafficking. Links between terrorist organizations and drug traffickers take many forms, ranging from facilitation -- protection, transportation, and taxation -- to direct trafficking by the terrorist organization itself in order to finance its activities. Traffickers and terrorists have similar logistical needs in terms of material and the covert movement of goods, people and money. Relationships between drug traffickers and terrorists benefit both. Drug traffickers benefit from the terrorists' military skills, weapons supply, and access to clandestine organizations. Terrorists gain a source of revenue and expertise in illicit transfer and laundering of proceeds from illicit transactions. Both groups bring corrupt officials whose services provide mutual benefits, such as greater access to fraudulent documents, including

²²⁰ Major Garret, White House buys Super Bowl anti-drug spots, *CNN.com* February 1, 2002

passports and customs papers. Drug traffickers may also gain considerable freedom of movement when they operate in conjunction with terrorists who control large amounts of territory.”²²¹

Il nesso più stretto che il Dipartimento di Stato evidenzia tra narcotrafficienti e terroristi è il modo in cui essi interagiscono a livello finanziario, infatti “the methods used for moving and laundering money for general criminal purposes are similar to those used to move money to support terrorist activities”. La testimonianza di Beers si spinse ancora più in avanti, ammettendo come i gruppi terroristici potevano attecchire su società indebolite dalla tossicodipendenza: “trafficking often has a two-fold purpose for the terrorists. Not only does it provide funds, it also furthers the strategic objectives of the terrorists. Some terrorist groups believe that they can weaken their enemies by flooding their societies with addictive drugs.” La congiunzione tra narcotraffico e terrorismo non fu solo l’argomento principale dell’INL ma anche la DEA, quello stesso giorno, alimentò il dibattito sulla nuova minaccia a cui gli Stati Uniti dovevano far fronte: il narcoterrorismo.

“DEA defines narco-terrorism as a subset of terrorism, in which terrorist groups, or associated individuals, participate directly or indirectly in the cultivation, manufacture, transportation, or distribution of controlled substances and the monies derived from these activities. Further, narco-terrorism may be characterized by the participation of groups or associated individuals in taxing, providing security for, or otherwise aiding or abetting drug trafficking endeavors in an effort to further, or fund, terrorist activities.”²²²

Hutchinson iniziò anche a snocciolare una serie di dati riguardanti il traffico di stupefacenti che servirono ad Osama Bin Laden per finanziare le proprie attività illecite, grazie all’appoggio del governo talebano in Afghanistan²²³. Infatti “U.S. intelligence confirmed a connection between Afghanistan's former ruling Taliban and international terrorist Osama Bin Laden and the al-Qa'ida organization. DEA has received multi-source information that Bin Laden has been involved in the financing and facilitation of heroin trafficking

²²¹ *Narco-Terror: The Worldwide Connection Between Drugs and Terror*, Rand Beers Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs Francis X. Taylor, Ambassador-At-Large For Counterterrorism Testimony Before the Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Technology, Terrorism and Government Information Washington, DC March 13, 2002 <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/rm/8743.htm> ultimo accesso febbraio 2014.

²²² *International Drug Trafficking and Terrorism* Asa Hutchinson, DEA Administrator Testimony Before the Senate Judiciary Committee Subcommittee on Technology, Terrorism, and Government Information Washington, DC March 13, 2002 <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/rm/9239.htm> ultimo accesso feb.2014

²²³ La DEA riferisce che nell’anno 2000 la produzione afgana di oppio copriva il 70% del mercato globale. Tuttavia il governo provvisorio di Karzai avviò un programma di estirpazione delle coltivazioni e vietò la produzione di oppio in tutto il paese, portando ad una sostanziale diminuzione dell’offerta.

activities. While the activities of the two entities do not always follow the same course, we know that drugs and terror frequently share the common ground of geography, money, and violence.” È importante sottolineare come la definizione di narcoterrorista e narcoterrorismo non sia nuova nel panorama internazionale, infatti già a partire dai primi anni Ottanta i due termini si riferivano principalmente ad attività sovversive da parte di gruppi armati finanziati dal traffico di droga ed esclusivamente operanti in America Latina. Dopo il collasso dell’Unione Sovietica, la convergenza tra terrorismo e narcotraffico si fece sempre più intensa, come spiega chiaramente Makarenko:

“Taking advantage of the immediate post-Cold War environment— which offered relatively unrestricted access to technological advancements, financial and global market structures, diaspora communities worldwide, weak states faced with civil war, and numerous geographical safe-havens—the distinction between political and criminal motivated violence is often blurred... The international environment that emerged at the end of the Cold War, and subsequently as a result of the fall of the Soviet Union, created conditions that supported the development of criminal and terrorist organisations into increasingly sophisticated and international entities.”²²⁴

La novità principale fu dunque che l’establishment americano, dopo l’11 settembre, portò al centro della propria politica di sicurezza nazionale il concetto di narcoterrorismo, ossia l’insieme di tutte quelle attività di stampo terroristico perpetrate da gruppi irregolari finanziati direttamente o indirettamente dal traffico di stupefacenti. In questo rapporto di profonda interconnessione vi possono essere sia gruppi individuati come narcoterroristi, cioè che riassumono in se stessi sia attività prettamente terroristiche che attività criminali, sia organizzazioni terroristiche e criminali che scambiandosi reciproci favori e stringendo alleanze tra di loro sono difficilmente distinguibili dai primi. In questo senso le autorità americane elencarono le principali minacce che rientravano nelle categorie appena descritte: in America Latina il Dipartimento di Stato sottolineò la pericolosità delle FARC, della National Liberation Army (ELN), delle United Self-Defense Groups of Colombia (AUC), Shining Path (Sendero Luminoso SL) Tri-Border Islamic Groups; in Asia e nei paesi dell’ex URSS si trova Al-Qaeda, il Kashmiri militant groups, la Liberation Tigers of Tamil Eelam (Sri Lanka) e l’Islamic Movement of Uzbekistan (IMU), in Medio Oriente è

²²⁴ Tamara Makarenko, “The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism”, *Global Crime*, vol. 6, no.1, 2004, February 2004, pp. 130,141

presente Hizballah mentre in Europa il Kurdistan Workers' Party (PKK) la Irish Terrorists (IRA) ed infine la Basque Fatherland and Liberty (ETA).²²⁵

Un documento primario fondamentale per capire quanto il legame tra narcotraffico e terrorismo era al centro delle politiche di Washington fu un report della *Federal Research Division* intitolato "A Global overview of narcotics-funded terrorist and other extremist groups". Nel report stilato in accordo con il Dipartimento di Difesa venne individuata come causa principale dello sviluppo di questi gruppi estremisti, in cui si amalgamano attività prettamente terroristiche ma anche criminali, la fine della Guerra Fredda e l'indebolimento di alcuni stati "protettori":

"During the Cold War, state sponsors such as the Soviet Union and its allies, including Cuba, provided funding and other support for terrorist organizations. Since the collapse of the Soviet Union and its East European allies and the end of the Cold War, state sponsorship of terrorism has come under greater international scrutiny and condemnation. International pressure against Islamic terrorist and extremist groups in particular and state sponsors of terrorism in general increased dramatically after al Qaeda's terrorist attacks against the World Trade Center and the Pentagon on September 11, 2001. Governments have interdicted terrorist finances and shut down "charitable" and other non-governmental front organizations used by terrorist groups. Traditional state sponsors of terrorism, such as Cuba, Iran, and Libya, have come under growing international (particularly U.S.) pressure not to aid terrorists, and Cuba has not had the funds to do so even if it wanted to. The decrease of state sponsorship of terrorism in the 1990s led to a concomitant increase in efforts by terrorist groups to become self-financed through drug trafficking."²²⁶

Questa nuova enfasi posta dalle autorità statunitensi sulla connessione tra i due fenomeni, ebbe dei riscontri anche rispetto alle politiche messe in atto per contrastarli. La studiosa svedese Emma Björnehed, nel suo articolo "Narco-Terrorism: The Merger of the War on Drugs and the War on Terror" nota come "The traditional separation of narcotics and terrorism counter measures and agencies has gradually faded since 9/11. The urge for increased cooperation between law enforcement and intelligence agencies is advocated on a national, regional and international level."²²⁷ Questa necessità di coordinare le politiche

²²⁵ *Narco-Terror: The Worldwide Connection Between Drugs and Terror*, Rand Beers, Testimony Before the Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Technology, Terrorism and Government Information.

²²⁶ A Global overview of narcotics-funded terrorist and other extremist groups A Report Prepared by the Federal Research Division, *Library of Congress* under an Interagency Agreement with the Department of Defense May 2002 p.2-3

²²⁷ Emma Björnehed, *Narco-Terrorism: The Merger of the War on Drugs and the War on Terror*, (2004) 6 *Global Crime* No. 3 and 4 August–November 2004, pp. 313

antidroga e antiterrorismo emerse sia all'interno dei forum internazionali, sia negli Stati Uniti stessi. Nella risoluzione 1373, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU affermava:

“the close connection between international terrorism and transnational organised crime, illicit drugs, money-laundering, illegal arms-trafficking, and illegal movement of nuclear, chemical, biological and other potentially deadly materials, emphasises the need to enhance coordination of efforts on national, subregional, regional and international levels to strengthen a global response to this serious challenge and threat to international security”²²⁸

Negli Stati Uniti questa nuova tendenza portò in primo luogo al rafforzamento delle relazioni tra le agenzie federali. Riguardo alla condivisione e raccolta di informazioni, *l'intelligence gathering*, Hutchinson mostrò come la DEA stesse collaborando strettamente con altre agenzie come l'FBI o il Dipartimento di Difesa, o con il Financial Crimes Enforcement Network (FINCEN) o con l'FBI Financial Review Group, organo incaricato di tracciare i soldi legati ad organizzazioni terroristiche. Inoltre come evidenzia Björnehed “the DEA Intelligence Division has created sixperson intelligence Response Teams that can be located world wide with the task to assist and provide intelligence support in matters related to narco-traffickers and other trafficking groups”. Anche l'INL del Dipartimento di Stato, grazie ai 900 milioni di dollari ricevuti nell'anno fiscale 2003, “has also increasingly begun to integrate counter-narcotics programs with broader regional and multilateral law enforcement efforts”. Il concetto di narcoterrorismo portò anche ad una regolamentazione a livello legislativo e di *Law Enforcement*. La legge *Vital Interdiction of Criminal Terrorist Organisations* (VICTORY) proposta nel 2003 al Congresso intendeva estendere i poteri del Dipartimento di Giustizia secondo il Patriot Act emanato nell'ottobre 2001²²⁹. Questa proposta di legge dava diritto al Dipartimento di investigare e perseguire spacciatori, terroristi e narcoterroristi. L'atto mirava inoltre a facilitare l'incarcerazione di spacciatori legati o connessi a cellule terroristiche.

“This correlation of counter-drug and counter-terrorism measures within national judicial legislations shows the view increasingly taken by policymakers that if the overlap between drug traffickers and terrorists are increasing, then policy and practical countermeasures

²²⁸ *Ibidem*

²²⁹ Il Patriot Act del 2001, acronimo di *Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism Act of 2001*, è la legge federale statunitense varata dal Congresso il 26 ottobre 2001, allo scopo di contrastare il terrorismo attraverso il potenziamento degli strumenti investigativi e di controllo ed il rafforzamento delle misure di sicurezza.

must also overlap to effectively combat the organisations involved and block loopholes in law enforcement efforts due to lack of coordination and cooperation.”²³⁰

Ulteriore indizio che la war on drug e la war on terror viaggiavano sullo stesso binario fu la nomina di Hutchinson a capo della più grande divisione del nuovo *Department of Homeland Security* (DHS). Il nuovo Dipartimento, creato nel 2003 proprio in risposta agli attentati dell'11 settembre, aveva la primaria responsabilità di proteggere gli Stati Uniti e i suoi territori da attentati terroristici e disastri naturali. L'ex capo della DEA divenne la guida della sezione *Border and Transportation Security Directorate* che aveva più di 110 mila dipendenti.

La nomina di una figura dal background antidroga importante fu chiaramente un segnale che le operazioni di contrasto al narcotraffico erano ora ricomprese all'interno della guerra al terrorismo. Proprio per questo motivo gli Stati Uniti incrementarono le proprie attenzioni sui paesi di confine come il Messico. Nel report del Federal Research alcune organizzazioni terroristiche furono infatti accostate alle attività dei cartelli messicani, la cui centralità nel panorama internazionale del narcotraffico, pose il paese sotto un più attento scrutinio di Washington.

4.2 La fine dell'egemonia del PRI ed il governo di Fox

L'11 settembre fu un punto di svolta non solo rispetto al rinnovato interesse per la guerra alla droga ma anche riguardo ad i rapporti tra Stati Uniti e Messico. Lo spauracchio del terrorismo impose a Bush la ridefinizione di alcune priorità come un più stretta supervisione sul confine messicano, che facendo transitare milioni di persone e di beni leciti o illeciti ogni anno, rappresentava il punto più debole e sensibile per gli americani. L'ex sindaco di San Diego Roger Hedgecock espresse chiaramente questa paura, ammettendo come “we find ourselves in a situation not only trying to cope with that illegal alien tide, which is rising every day, but with the fact that now this terrorism issue has been added to it, and we feel frankly like sitting ducks”²³¹. A ribadire il concetto intervenne il presidente del Committee on Government Reform che davanti al Congresso ribadì che “the attacks of september 11 and the heightened scrutiny over the last four months have emphasized the urgency of dealing with the terrorist threat as well as the problems of

²³⁰ E. Bjornehed *op. cit.* p.315

²³¹ Brandon Valeriano and Matthew Powers, United-States-Mexico: The Convergence of Public Policy Views in the Post-9/11 World, *The Policy Studies Journal*, Vol. 38, No 4, 2010, Policy Studies Organization p.745.

narcotics interdiction and illegal immigration”.²³² È fondamentale sottolineare come dal 2000 l’interlocutore con cui gli Stati Uniti dovettero parlare di immigrazione, terrorismo e narcotraffico non era più il governo multidecennale del PRI, ma la nuova amministrazione di Vicente Fox appartenente al PAN, il partito di centro-destra. L’apertura di nuovi spazi democratici all’interno del paese portò ad una conseguenza fondamentale rispetto ai rapporti tra potere politico e criminalità organizzata:

“during the 1950s through the 1980s, Mexico had in place a highly centralized power structure that was not only permissive, but protective of organized criminal activities. Thanks to these conditions, Mexican drug trafficking organizations went virtually unchallenged by the state, operated in relative harmony, and grew extremely powerful. Today, the picture looks substantially different, in large part because of Mexico’s domestic political transformation over the last fifteen years. Major institutional changes in the Mexican coercive apparatus in the late 1980s, the rise of democratic pluralism, and the decentralization of power in the Mexican political system complicated the equation, and destabilized the equilibrium that had developed between state actors and organized crime.”²³³

Come sottolineano numerosi autori che si sono occupati del tema, il progressivo declino del partito che per quasi un secolo mantenne l’equilibrio tra politica e crimine portò ad un escalation di violenza sia tra i cartelli e le autorità governative, sia tra i cartelli stessi. Lo studioso Hal Brands ammette come “the PRI protected the kingpins and resolved conflicts between them, most notably by allocating access to the drug corridors (*plazas*) to the United States”²³⁴. Questo processo mise in moto un “hobbesiana battaglia per il controllo delle *plazas*” che senza il ruolo stabilizzatore del PRI, portò ad un crescente incremento della violenza, dagli anni 2000 fino ad oggi. Seguendo Astorga e Shirk:

“With a complete lock on control of the Mexican state, the PRI held a monopoly on legitimate use of force, territorial control, and the power to grant impunity to organized crime. Of course, while the PRI regime was not tolerant of criminal activity in general, such activities were more likely to be tolerated or even protected when they promised a substantial payoff to corrupt government officials.”²³⁵

²³² Ivi p.746

²³³ Luis Astorga and David A. Shirk, Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context, *Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, Working Paper Series on U.S.-Mexico* p.33

²³⁴ Hal Brands, Mexico’s Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy, *Strategic Studies Institute, United States Army War College, May 2009* p.6

²³⁵ L.Astorga and D. A. Shirk *Op cit.* p.34.

La cosiddetta *pax narcotica* che resse per molti decenni si stava dunque sgretolando sotto i colpi del nuovo equilibrio partitico. I governi panisti prima di Fox (2000-2006) e poi di Felipe Calderon (2006-2012) risposero a questa escalation di violenze nel paese attuando una crescente militarizzazione delle politiche antidroga messicane.

Inizialmente il nuovo presidente Fox, come sottolinea Astorga, non pose il traffico di droga come problema primario per il paese. Egli infatti propose in realtà di considerare il narcotraffico non come un assunto di sicurezza nazionale e suggerì di ritirare l'esercito dalle attività antidroga. Cercò anche di sostituire la PGR con la *Fiscalia General de la Nacion* e la *Secretaria de la Seguridad y Servicios a la Justicia*. L'autore evidenzia come queste intenzioni di Fox segnarono una "ruptura discursivas con las tesis defendidas por Estados Unidos y los tres gobiernos entiores de Fox".²³⁶ Tuttavia il neopresidente dovette ritornare sui propri passi data l'incessante pressione sia interna che esterna, in particolare statunitense. Il Procuratore della Giustizia Militare dell'ex presidente Zedillo Rafael Machedo de la Concha espresse un parere molto negativo rispetto al nuovo schema propugnato da Fox. Ma il vero motivo del ripensamento del presidente Fox fu un incontro nell'agosto 2000 all'interno dell'ambasciata americana con Berry Mc Caffrey (il capo dell'ONDCP durante la presidenza Clinton) che evidenziò la necessità di mantenere l'esercito all'interno delle operazioni antidroga, mostrando una certa diffidenza nelle autorità civili messicane. Dopo questa serie di pressioni fu evidente che "la politica de militarizacion ganò la partida".²³⁷ Il primo segnale nella direzione di una crescente militarizzazione fu la nomina del generale de la Concha alla PGR, considerata dal presidente Fox un'istituzione fortemente a rischio corruzione. Lo stesso generale, una volta nominato ufficialmente, riconobbe la diffusa corruzione all'interno della *Procuraduría*. De la Concha ammise che i trafficanti permettevano di triplicare o quadruplicare il salario degli ufficiali ed egli non poté far altro che ammettere che al suo interno era presente "un'autenticas mafias" che impediva qualunque tipo di cambio dello *status quo*. Il nuovo Procuratore cercò di tamponare il problema avviando in primo luogo un processo di rinnovamento, la cui valutazione attenta del personale veniva posta come condizione essenziale per la "pulizia" dell'agenzia, ed in secondo luogo vennero assunti sempre più militari (nel 2002 ne erano presenti 227 in tutti i rami della PGR). Dietro al comando dell'ex generale la cooperazione tra la PGR e l'Esercito messicano raggiunsero livelli mai visti prima. Mentre da un lato la PGR era responsabile "civile" delle indagini preliminari e della cattura dei narcotrafficienti, dall'altro lato i militari avevano due funzioni principali:

²³⁶ Jose Miguel Velasquez Garcia *op.cit.* p.223

²³⁷ *Ibidem*

l'estirpazione delle coltivazioni di marijuana e papavero e l'interdizione marina e aerea. Proprio la coordinazione tra PGR ed Esercito (SEDENA) portò all'arresto di numerosi narcotrafficienti di spessore²³⁸, anche se per la credibilità del governo pesò molto l'evasione nel gennaio 2001 del boss del cartello di Sinaloa, El Chapo Guzman, dalla prigione di massima sicurezza di Puente Grande. La sua evasione, appoggiata dalla complicità di alcuni ufficiali del carcere, fu uno scandalo soprattutto perché poco tempo prima le autorità messicane avevano deciso di estradarlo negli Stati Uniti. Una volta uscito dal carcere El Chapo riorganizzò le proprie alleanze per rientrare a pieno titolo all'interno dei traffici illeciti, che continuò comunque a dirigere dall'interno del carcere tramite il fratello Arturo *el Pollo* Guzman de Loera. Dopo la riunione a Cuernavaca con i fratelli Arellano Felix ed i principali esponenti del cartello del Golfo, *El Chapo* diede vita a quella che passò alla storia con *La Federacion*. È importante sottolineare come le alleanze all'interno del mercato della droga messicano, specialmente dagli anni 2000 siano state molto fluide ed indirizzate alla convenienza del momento e con il solo scopo della massimizzazione dei profitti. Quindi è utile evidenziare come il giro di vite che avviò la nuova amministrazione panista unitamente alla riorganizzazione di alcune alleanze poi disattese, abbiano portato all'unica conseguenza veramente tangibile: l'incremento esponenziale della violenza in tutto il paese.

La leadership di de la Concha alla PGR rassicurò anche gli Stati Uniti. In un incontro del gennaio 2002 con lo zar antidroga americano Jhon Walters il Procuratore messicano affermò la volontà di combattere il narcotraffico anche in luce della nuova minaccia terrorista che stava preoccupando Washington:

“Lo que revisamos fue una hipótesis sobre el redimensionamiento del narcotráfico y sus nexos con el terrorismo; nuestra misión es evitar que esta hipótesis se cumpla y para ello incrementaremos el intercambio de información con Estados Unidos.”²³⁹

In questo clima di mutua comprensione Walters affermò che “nessun paese al mondo ha fatto più del Messico per smantellare le organizzazioni dedite al traffico di droga”. Tuttavia i toni positivi fecero spazio, verso la fine del *sextenio* di Fox, alle preoccupazioni statunitensi. In primo luogo perché a de la Concha subentrò nel 2005 Andres Manuel Lopez Obrador che ordinò subito il rientro dei militari dalla PGR provocando una

²³⁸ Nel 2001 furono catturati Gilberto Garcia Mena alias *el June*, Mario Villanueva Madrid, Alcides Ramon Magagna detto *el Metro*, Arturo *el Pollo* Guzman de Loera fratello dell'evaso El Chapo Guzman, il boss del cartello di Sinaloa; nel 2002 toccò a Benjamin Arellano Felix, a Jesus Albino Quintero Meraz alias *don Beto*, Osiel Cardenas Guillen, il leader del cartello del Golfo; Javier Torres Felix nel gennaio del 2004 mentre nel giugno dello stesso anno furono arrestati Efrain Perez Pasuengo oltre che Jorge Aureliano Felix.

²³⁹ Jose Miguel Velasquez Garcia *op.cit.* p.231

sostanziale diminuzione della cooperazione tra il “civile” ed il “militare”; ed in secondo luogo perché la violenza, specialmente negli stati messicani di frontiera, stava aumentando vertiginosamente. Per rispondere alla pressione americana Fox avviò nel giugno 2005 all’*Operativo Mèxico Seguro*”, che dalle parole della segretaria della presidenza doveva avere lo scopo di combattere il crimine organizzato e garantire la sicurezza della popolazione vittima di tali violenze, risultato della disputa all’intero dei gruppi criminali organizzati. Ma le operazioni collegate all’Operativo non riuscirono a portare alla diminuzione delle violenze, ormai quasi endemica. Fu in questo clima di emergenza che il Messico si preparò alle elezioni presidenziali del 2006.

4.3 La presidenza Calderon e l’avvio del piano Merida

Le combattute elezioni presidenziali portarono Calderon alla presidenza. La sua amministrazione dovette affrontare uno dei periodi più bui della storia messicana. Una fase in cui l’escalation della violenza, determinata sia dalla crescente militarizzazione della propria politica antidroga sia dalla conflittualità dei cartelli, spinse il governo messicano ed americano ad un impegno maggiore sotto questo punto di vista. Questo impegno si concretizzò con la nascita del Piano Merida, un programma di aiuti spalmato su tre anni (dal FY2008 al FY2010) in cui gli Stati Uniti promettevano il trasferimento di strumentazione, armi, assistenza tecnica e formazione alla controparte messicana. Con l’inizio del programma si aprì dunque il periodo di massima cooperazione tra i due paesi, che successivamente, fu proseguito e modificato anche dall’amministrazione di Barack Obama.

Prima di descrivere i termini del Piano Merida è utile evidenziare in che modo si giunse a questa importante svolta nelle relazioni tra Messico e Stati Uniti.

Sottolineando l’importanza delle elezioni presidenziali messicane del 2006 per gli interessi strategici di Washington, Jhon Dimitri Negroponte, direttore del National Intelligence americano (2005-2007) ed ex ambasciatore in Messico (1989-1993), alcuni mesi prima si espresse in questi termini:

“A gradual consolidation and improvement of democratic institutions is the dominant trend in much of Latin America. By the year’s end, ten countries will have held presidential elections and none is more important to US interests than the contest in Mexico in July.”²⁴⁰

²⁴⁰ John D. Negroponte, Director of National Intelligence *Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence for the Senate Select Committee on Intelligence* February 2, 2006

Le affermazioni di Negroponte ebbero ancora più rilevanza quando evidenziò che “about 90 percent of detected cocaine destined for the US was smuggled through the Mexico–Central America corridor; nearly all Mexican heroin is for the US market; and Mexico is the primary foreign supplier of marijuana and methamphetamine to the US”. Le preoccupazioni riguardo a questa situazione spinsero il direttore della CIA Porter Gross, pochi giorni dopo le parole di Negroponte, ad intraprendere un viaggio in Messico con l’obiettivo di incontrare i vertici delle agenzie messicane incaricate di combattere il narcotraffico. La particolarità di quel viaggio, come informò il giornale *El Universal*, fu la totale segretezza della visita:

“En el más absoluto de los secretos, el viernes 4 de febrero estuvo en México el director de la CIA, Porter Goss. No fue un viaje protocolar, como lo hacían titulares anteriores de la agencia en sexenios pasados, sino totalmente de negocios y con una agenda clara y focalizada: narcotráfico, la violencia desatada en la frontera común, y la queja de una inacción del gobierno foxista para contener los embates de la delincuencia organizada.”²⁴¹

Egli incontrò in successione il segretario della Difesa Nazionale Vega García, il capo della PGR Daniel Cabeza de Vaca, con il segretario degli Interni Carlos Abascal Carranza, con il segretario della Sicurezza Pubblica Eduardo Medina Mora ed infine con i rappresentanti del CISN. In ogni incontro, il direttore della CIA espresse il profondo malessere che circolava tra gli uffici di Washington rispetto alla crescita esponenziale della violenza nel paese e di conseguenza rispetto alle politiche che stava attuando l’ormai uscente governo di Fox:

“El viaje secreto fue quirúrgico y al punto, haciendo de lado los conductos diplomáticos. El embajador Tony Garza no fue informado previamente de la visita, y no estuvo presente en ninguna de las entrevistas sostenidas por Goss. Sin saber el humor, ánimo y percepción en Washington, lo que resultó claro de este viaje relámpago es que ni están a gusto con lo que está haciendo el gobierno foxista, ni dejarán de presionar para que hagan algo en contra del narcotráfico. Cansados parecen estar ya de este gobierno, y de varias formas se los hicieron saber aquí.”²⁴²

Nel luglio del 2006 le elezioni presidenziali, che così tanto interessavano gli Stati Uniti, furono vinte di misura dal candidato panista Felipe Calderon, che si insediò ufficialmente nel dicembre dello stesso anno. Divenuto presidente si notò subito che la strategia che intendeva adottare contro la dilagante violenza era aggressiva, infatti affermò

²⁴¹ Raymundo Riva Palacio “La Visita Secreta” *El Universal*, 13 febbraio 2006
<http://www.eluniversal.com.mx/columnas/55422.html>

²⁴² *Ibidem*

immediatamente come era sua priorità “recuperar la seguridad pública y la legalidad” così come riprendere “la fortaleza del Estado y la convivencia social”. Calderon ordinò al Procuratore e al ministero dell Sicurezza di preparare entro 90 giorni “un programa de seguridad para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia” e istruì i vertici della Marina e della Difesa per “redoblar el esfuerzo para garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier otro interes”. Infine concluse con una frase tanto forte quanto realistica: “restablecer la seguridad nacional no será fácil ni rápido, que tomarà tempo, que costará mucho dinero, e incluso, y por desgracia, vidas humanas”.²⁴³

Nei mesi successivi l’amministrazione avviò una serie di operazioni congiunte in diverse zone considerate a rischio. Ad esempio il primo “Operativo Conjunto Michoacàn” mise in moto un programma antidroga consistente nell’estirpazione delle coltivazioni di stupefacenti, nell’installazione di posti di controllo, nel realizzare raid mirati, nell’eseguire ordini di cattura oltre che smantellare luoghi adibiti allo spaccio. Tutto questo eseguito da 7 mila elementi provenienti dai diversi corpi di sicurezza messicani tra cui la polizia, l’esercito, l’aeronautica e l’agenzia federale d’investigazione. Calderon dunque avviò un programma di militarizzazione il cui scopo principale era quello di smantellare le principali organizzazioni che gestivano il traffico di droga tramite la cattura dei propri leader.

Tuttavia l’impiego dei militari in mansioni relative alla sicurezza pubblica ebbe non poche controindicazioni. In primo luogo, come evidenzia Astorga, si stabilizzava in molte zone del messico una “militarización permanente y el estado de excepcion”. In secondo luogo, utilizzando i militari per contrastare l’industria illegale esisteva il costante pericolo della diserzione da parte dei soldati. Molti, attirati dalla mole di denaro che potevano offrirgli i narcotrafficienti, si inserivano a pieno titolo in quelle stesse organizzazioni criminali che inizialmente combattevano²⁴⁴. In ultima analisi l’uso massivo dei militari portò, nei luoghi in cui operavano, ad una crescente violazione dei diritti umani.

Calderon tuttavia era deciso e nel gennaio 2007, tramite il “decalogo para combatir la delincuencia”, formalizzò la strategia federale per contrastare il narcotraffico. Prima di tutto il governo creò la “Plataforma Mexico”, un complesso meccanismo di interconnessione tra le diverse agenzie incaricate della sicurezza pubblica del paese, il cui obiettivo primario era lo scambio rapido di informazioni. Furono proposti dei corsi per la formazione dei poliziotti con annessi “examenes de control de confianza”. Vennero inoltre rafforzate le misure di sicurezza per le operazioni congiunte antidroga e si cercò di

²⁴³ Jose Miguel Velasquez Garcia *op.cit.* p.243

²⁴⁴ Questo fatto portò ad un paramilitarismo collegato al narcotraffico, la cui massima espressione fu la crescente forza che acquistarono i Los Zetas, il vecchio braccio armato del cartello del Golfo, i cui affiliati sono molti ex soldati.

sviluppare un sistema di valutazione dei risultati con indicatori che tenessero in considerazione i vari aspetti della società. In materia di prevenzione e trattamento dei tossicodipendenti il governo lavorò per migliorare la coordinazione tra il governo federale e gli enti statali e municipali.

Insieme a questo sforzo sul versante domestico, il nuovo presidente Calderon accelerò anche sul versante della cooperazione bilaterale soprattutto con gli Stati Uniti. Tra l'8 e il 14 marzo del 2007 Bush organizzò uno dei suoi più lunghi viaggi presidenziali in America Latina, toccando in successione Brasile, Uruguay, Colombia, Guatemala ed infine il Messico. L'incontro che avvenne tra i due presidenti a Merida, fu l'inizio di una più stretta cooperazione e collaborazione tra i due paesi. Uno degli elementi fondamentali che occorre sottolineare è la condivisione di responsabilità del problema relativo alla grave situazione messicana dovuta allo strapotere delle organizzazioni che gestiscono il traffico di droga. L'atteggiamento decisamente più consapevole fu chiaro quando il 14 marzo Bush espresse davanti a Calderon queste parole:

“I made it very clear to the President that I recognize the United States has a responsibility in the fight against drugs. And one major responsibility is to encourage people to use less drugs. When there is demand, there is supply. And to the extent, Mr. President, that we can continue to make progress to reduce drugs, it will take pressure off of Mexico. So we have a responsibility.”²⁴⁵

Proprio la “*shared responsibility*” fu alla base del Piano Merida, il programma di assistenza pluriennale concepito per aiutare il Messico a fronteggiare la minaccia della criminalità organizzata legata al traffico di droga. Il Piano fu annunciato tramite una dichiarazione congiunta del 22 ottobre 2007:

“Our shared goal is to maximize the effectiveness of our efforts to fight criminal organizations -- so as to disrupt drug-trafficking (including precursor chemicals); weapons trafficking, illicit financial activities and currency smuggling, and human trafficking. The Merida Initiative represents a new and intensified level of bilateral cooperation that marks a new stage in the bilateral cooperation that characterizes the strong relationship between our two countries... Mexico will strengthen its operational capabilities to more effectively fight drug-traffickers and organized crime; the U.S. will intensify its efforts to address all aspects of drug trafficking (including demand-related portions) and continue to combat trafficking of weapons and bulk currency to Mexico. Both nations will augment cooperation,

²⁴⁵ George W. Bush: "The President's News Conference With President Felipe de Jesus Calderon Hinojosa in Merida," March 14, 2007. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=24587>.

coordination, and the exchange of information to fight criminal organizations on both sides of the border.

To increase the operational capabilities of Mexican agencies and institutions, our strategies include enhanced transfer of equipment and technical resources, consistent with all appropriate standards in both countries of transparency and accountability of use. The strategies also include training programs and two-way exchanges of experts, but do not contemplate the deployment of U.S. military personnel in Mexico...Our strategies for expanded cooperation are based on full respect for the sovereignty, territorial jurisdiction, and legal frameworks of each country, and are guided by principles of mutual trust, shared responsibility and reciprocity.²⁴⁶

Il programma, oltre ai principi base della fiducia, della reciprocità e della responsabilità condivisa fu costruito sulla base di uno degli elementi che in passato avevano creato maggiore tensione fra i due paesi in materia di narcotraffico: il rispetto della sovranità. Il Piano Merida fu concepito per assistere il Messico ed il Centro America, mentre successivamente vennero ricompresi la Repubblica Dominicana ed Haiti. Un report del Government Accountability Office stilato nel dicembre del 2009 chiarì per la prima volta a livello sistematico i principali obiettivi dell'iniziativa: intaccare il potere e l'impunità delle organizzazioni criminali; rinforzare i controlli al confine sia marittimi che aerei; Migliorare le capacità dei sistemi giudiziari nella regione e ridurre l'attività delle gang e diminuire la domanda locale di droga.²⁴⁷

Il congresso americano, fin dal primo stanziamento dei fondi per l'iniziativa nel 2008, capì l'importanza di distinguere le diverse necessità che esistono nella regione e dall'anno fiscale 2010 creò tre programmi specifici: il piano Merida riferito solo al Messico, la CBSI (Caribbean Basin Security Initiative) che riguarda solo Haiti e la Repubblica Dominicana ed infine il CARS (Central America Regional Security Initiative) che è la porzione dell'iniziativa Merida che riguarda il Centro America ed in particolare Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama²⁴⁸.

Quando il 30 giugno del 2008 il Presidente Bush firmò la H.R.6028 "the Merida Initiative to Combat the Illicit Narcotics and Reduce Organized Crime Authorization Act of 2008", il Congresso iniziò a finanziare il Piano, stanziando per il primo anno \$400 milioni per il Messico e \$65 milioni per il Centro America, Haiti e la Repubblica Dominicana. I grandi

²⁴⁶ *Joint Statement on the Merida Initiative*, 22 Ottobre 2007 <http://www.cfr.org/mexico/joint-statement-merida-initiative/p14603> ultimo accesso febbraio 2014.

²⁴⁷ *Government Accountability Office*, -10-253R Mérida Initiative Funding, 3 December 2009.

²⁴⁸ Clare Ribaldo Silke, Kristin M. Finklea U.S.-Mexican Security cooperation: The Merida Initiative and Beyond Library Of Congress, *Congressional Research Service* R41349.

recipienti da cui gli Stati Uniti attinsero i finanziamenti per il nuovo progetto furono tre: l'International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE) dipendente dal Bureau for International Narcotics Affairs and Law Enforcement (INL); il Foreign Military financing (FMF), agenzia amministrata dal Bureau of Political-Military Affairs (PM) ed infine l'Economic Support Found (ESF) amministrato dal Bureau of Western Hemisphere Affairs (WHA). Tutte e tre le agenzie sono sotto l'autorità del Dipartimento di Stato anche se la *United States Agency for International Development* (USAID) è attualmente responsabile per l'implementazione dei programmi supportati dal ESF.

Come sottolineano molti esperti, i fondi erogati da queste tre agenzie furono veicolati principalmente verso settori come l'interdizione, la sicurezza pubblica e l'assistenza al comparto militare e di polizia. Per esemplificare questo fatto circa \$327 milioni dei 400 diretti al Messico nel solo 2008 (praticamente l'82% sul totale) andarono a finanziare due settori: il "Counter-narcotic, Counterterrorism and Border Security" e il "Public Security and Law Enforcement"²⁴⁹. Il resto dei fondi, cioè solo il 18%, vennero veicolati verso l'ultimo settore, "Institution Building and Rule of Law", incentrato principalmente sul sostegno alle riforme della giustizia e del sistema carcerario, alla promozione dei diritti umani e ai programmi relativi al trattamento e alla prevenzione dei tossicodipendenti. Il report del GAO del 2009 "status of funds for the Merida Initiative" evidenziò come fosse molto difficoltoso localizzare l'esatta destinazione dei fondi allocati rispettivamente dal INCLE, dal FMF e dal ESF "because each of the three State bureaus has a different method for tracking Mérida funds. Each uses different budgeting terms as well as separate spreadsheets for the Mérida funds it administers, and State currently has no consolidated database for these funds"²⁵⁰. Tuttavia una generalizzazione può essere compiuta: l'INCLE e L'FMF finanziano principalmente attività riguardanti "Counter-narcotics, Counterterrorism, and Border Security" e "Public Security and Law Enforcement" mentre l'ESF si riferisce principalmente al settore dell'Institution Building and Rule of Law.

Vari osservatori negli Stati Uniti ed in Messico hanno molto criticato questo tipo di impostazione fortemente sbilanciata verso i primi due settori, tuttavia, a livello ufficiale, le autorità di entrambi i paesi difesero questa impostazione del Piano. Calderon ad esempio esplicitò il proprio assenso affermando che l'iniziativa andrebbe estesa a tutta l'America Latina, mentre negli Stati Uniti l'appoggio fu bipartisan. Alcuni democratici di spicco

²⁴⁹ Di questi \$327 circa il 60% furono usati per comprare elicotteri da trasporto e due aerei di sorveglianza mentre il resto fu diretto alle agenzie di polizia con strumenti di aiuto all'interdizione e alla detenzione come scanner a ioni, equipaggiamento a raggi x, training per unità cinofile e ammodernamento dei sistemi di informazione. Hal Brands, *op cit.* p.22

²⁵⁰ Ad esempio le tre agenzie che finanziano Merida utilizzano differenti metodologie per formalizzare ogni finanziamento. Gao 2009 cit.

come Bill Richardson, Christopher Dodd e Patrick Leahy supportarono apertamente le misure incentrate sull'interdizione e sull'aumento delle capacità delle forze dell'ordine dato che erano ritenute essenziali per lo smantellamento dei cartelli della droga. Il Segretario di Stato Condoleezza Rice disse a riguardo: "I see no other way than to be very tough on organized crime, to be capable of dealing with these very violent people who are trying to terrorize the population, who are trying to carry out their criminal activities. I see no other way." Sulla stessa linea si espresse il vice direttore dell'ONDCP Scott Burns evidenziando come l'Iniziativa Merida "would build the capacity of our friends to permanently shut the door on the largest inflow of illegal drugs into United States".²⁵¹ Ancora una volta dunque sembra che gli Stati Uniti enfatizzino il tipo di politiche incentrate su una strategia supply-side che caratterizzarono il *modus operandi* di Washington per molto tempo. Come analizza Brands "the Merida Initiative was hardly fashioned from whole cloth. Aside from building on President Calderon's antidrug offensive, it also represents the latest incarnation of dominant paradigm in U.S. counternarcotics policy".²⁵²

Anche una valutazione complessiva delle politiche antidroga americane durante la presidenza Bush portano allo stesso risultato. Seppur sottolineata la volontà di "stopping the drugs use before it starts", il finanziamento federale al trattamento, alla prevenzione ed in generale al versante della domanda rimase decisamente inferiore rispetto ai fondi allocati al versante dell'offerta. Se infatti si analizza la *FY 2008 Budget Summary* relativa alla *National Drug Control Strategy* del 2007 la tesi viene confermata: rispetto alla riduzione della domanda, in cui sono compresi i fondi relativi a prevenzione e trattamento, il trend è decrescente ed i soldi allocati al settore per ogni anno non superano mai i 5 milioni di dollari; mentre al contrario per quanto riguarda la riduzione dell'offerta, comprendente le voci "domestic law enforcement", "interdiction" e "international", il trend è crescente e si passa da 5,023 milioni di dollari nel 2001 a 8,346 milioni di dollari richiesti dal Congresso per l'anno fiscale 2008.²⁵³

²⁵¹ Ivi p.24

²⁵² *Ibidem*

²⁵³ *National Drug Control Strategy FY2008 Budget Summary*, The White House, February 2007.

FUNCTIONS	FY 2001 Final	FY 2002 Final	FY 2003 Final	FY 2004 Final	FY 2005 Final	FY 2006 Final	FY 2007 Estimate [^]	FY 2008 Request
Demand Reduction								
Drug Abuse Treatment	2,086.5	2,236.8	2,264.6	2,421.1	2,431.8	2,341.6	2,342.2	2,441.6
Treatment Research	489.1	547.8	611.4	607.2	621.2	600.3	600.8	601.1
Total Treatment	\$2,575.5	\$2,784.5	\$2,876.0	\$3,028.3	\$3,053.0	\$2,941.9	\$2,943.0	\$3,042.7
Percentage	27.2%	26.2%	25.9%	25.5%	24.1%	22.6%	22.4%	23.5%
Drug Abuse Prevention	1,540.8	1,629.0	1,553.6	1,543.5	1,530.1	1,451.1	1,445.9	1,161.8
Prevention Research	326.8	367.4	382.9	412.4	422.0	411.5	413.1	413.2
Total Prevention	\$1,867.6	\$1,996.5	\$1,936.4	\$1,955.9	\$1,952.1	\$1,862.6	\$1,859.0	\$1,575.1
Percentage	19.7%	18.8%	17.5%	16.5%	15.4%	14.3%	14.2%	12.2%
Total Demand Reduction	\$4,443.1	\$4,781.0	\$4,812.4	\$4,984.2	\$5,005.1	\$4,804.4	\$4,802.0	\$4,617.8
Percentage	46.9%	44.9%	43.4%	42.0%	39.6%	37.0%	36.6%	35.6%
Supply Reduction								
Domestic Law Enforcement	2,511.2	2,867.2	3,018.3	3,189.8	3,317.9	3,474.7	3,597.0	3,652.2
Percentage	26.5%	26.9%	27.2%	26.9%	26.2%	26.7%	27.4%	28.2%
Interdiction	1,895.3	1,913.7	2,147.5	2,534.1	2,927.9	3,285.6	3,372.9	3,292.1
Percentage	20.0%	18.0%	19.4%	21.4%	23.2%	25.3%	25.7%	25.4%
International	617.3	1,084.5	1,105.1	1,159.3	1,393.3	1,434.5	1,356.2	1,399.3
Percentage	6.5%	10.2%	10.0%	9.8%	11.0%	11.0%	10.3%	10.8%
Total Supply Reduction	\$5,023.8	\$5,865.4	\$6,270.9	\$6,883.2	\$7,639.2	\$8,194.8	\$8,326.1	\$8,343.6
Percentage	53.1%	55.1%	56.6%	58.0%	60.4%	63.0%	63.4%	64.4%
TOTALS	\$9,467.0	\$10,646.4	\$11,083.3	\$11,867.4	\$12,644.3	\$12,999.2	\$13,128.1	\$12,961.4

Fig.4 Finanziamento del settore della domanda e dell'offerta durante la presidenza Bush Jr. (2001-2008), FY Budget Summary 2008, The White House.

4.4 Barack Obama e “Beyond Merida”

Nel novembre del 2008 le elezioni presidenziali americane portarono il democratico Barack Obama alla Casa Bianca. Le sfide che attendevano la nuova amministrazione erano molte, come sottolineò Richard Holdbrooke dalle colonne del *Foreign Affairs* nell'estate dello stesso anno. Il prossimo Presidente avrebbe dovuto rivitalizzare un'economia “affievolita”, ridurre la dipendenza energetica, voltare pagina rispetto al problema relativo ai cambiamenti climatici, contrastare la proliferazione nucleare e mettere pressione a gruppi terroristici come Al Qaeda. Tra i numerosi argomenti caldi per il nuovo presidente, Holdbrook evidenziò anche la necessità di intavolare rapporti costruttivi con paesi la cui importanza non poteva prescindere nei piani di Washington, anche e soprattutto rispetto ai temi relativi alla sicurezza nazionale:

“In Latin America, the United States must begin to redress the widespread skepticism toward U.S. leadership -- but not by making implausible promises to eradicate poverty and inequality or to stop drug trafficking and rampant crime. ... Immigration reform and policies to alleviate economic anxiety, from introducing universal health care to making major investments in education and infrastructure, will create the surest path to rebuilding U.S. public support for what is now de facto integration with Latin America ... In Mexico's

case, thriving trade along a 2,000-mile border, vast population networks, and shared vulnerability to increasingly pervasive organized-crime syndicates require sustained presidential attention, as Bush promised but was unable to deliver.”²⁵⁴

A questo riguardo la *National Security Strategy* elaborata da Obama nel 2010 segnò un punto di rottura rispetto al documento strategico di Bush. Prendendo le distanze dalla dottrina della guerra preventiva della precedente amministrazione, la Casa Bianca elevò la criminalità transnazionale come seria minaccia alla sicurezza degli Stati Uniti. Il nuovo documento strategico sottolineò anche l'importanza di elaborare una strategia per contrastare “transnational criminal threats and illicit trafficking networks” i quali “continue to expand dramatically in size, scope, and influence—posing significant national security challenges for the United States and our partner countries”²⁵⁵. Una delle minacce principali individuate, insieme al crime-terror nexus e al cyber crime, era proprio traffico illecito di beni e persone, ed in questo, le organizzazioni che gestiscono il narcotraffico giocarono sicuramente un ruolo di rilievo nella nuova dottrina di sicurezza nazionale.

Analizzando in primo luogo l'approccio al tema della droga all'interno della nuova amministrazione e più in generale alla questione riguardante un maggiore bilanciamento tra politiche demand-side e supply-side, l'elezione di Obama impresso ottimismo tra chi sosteneva che gli Stati Uniti avrebbero dovuto ripensare in modo sistematico alle proprie politiche antidroga. Nel 2004 infatti il futuro presidente affermò come la guerra alla droga era stata “an utter failure” e durante un'intervista a *Rolling Stones* nel 2009 affermò come egli credesse “in shifting the paradigm, shifting the model”. Anche il nuovo Segretario di Stato Hillary Clinton diede eco a queste parole evidenziando, durante una visita in Messico nel marzo 2009, come “clearly, what we have been doing has not worked”, imputando buona parte di responsabilità “all'insaziabile domanda americana.”²⁵⁶ Il nuovo direttore dell'ONDCP Gil Kerlikowske, scrivendo l'introduzione della *National Drug Control Strategy* del 2010, espresse chiaramente la volontà di cambiare strategia:

“As President Obama himself has said, “Never has it been more important to have a national drug control strategy guided by sound principles of public safety and public health. We cannot continue to pursue the same old strategy and expect better results. The Obama Administration's strategy is unique because it takes advantage of what we now know about

²⁵⁴ Richard Holbrooke, *The Next President: Mastering a Daunting Agenda*, *Foreign Affairs*, September/October 2008,

²⁵⁵ *National Security Strategy of the United States*, Barack Obama, 27 maggio 2010, National Security Strategy Archive, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf> ultimo accesso febbraio 2014.

²⁵⁶ J.Csete, R. Parker, N. Worthington *op cit.* p.10

how to more effectively prevent drug use, provide addiction treatment, and enforce the law against illegal drugs.”²⁵⁷

Questo approccio più pragmatico fu messo in luce anche nella più generale *Strategy to Combat Transnational Organized Crime* del luglio del 2011, nata proprio dall’esigenza di elaborare una strategia programmatica sul crimine organizzato a cui faceva riferimento anche la *National Security Strategy* del 2010 accennata in precedenza. È interessante sottolineare come per combattere il crimine ormai divenuto transnazionale²⁵⁸, la nuova amministrazione ponga come azione prioritaria la presa di responsabilità prima di tutto all’interno dei propri confini. Nella sezione che si occupa di questo tema, e cioè “*Start at Home: Taking Shared Responsibility for Transnational Organized Crime*”, la Casa Bianca sottolinea senza giri di parole che il successo nella lotta al crimine organizzato, e quindi anche e soprattutto alle organizzazioni che gestiscono il narcotraffico, inizi soprattutto da casa propria:

“We must begin our effort to disrupt TOC by looking inward and acknowledging the causes that emanate from within our own borders to fuel and empower TOC. The demand for illegal drugs within the United States fuels a significant share of the global drug trade, which is a primary funding source for TOC networks and a key source of revenue for some terrorist and insurgent networks. Any comprehensive strategy to defeat TOC must seek to reduce the demand for drugs and other illegal goods that finance TOC networks.”²⁵⁹

Se molti altri presidenti in passato hanno sottolineato l’importanza di ridurre la domanda interna di stupefacenti per indebolire le organizzazioni che ne gestiscono il traffico, l’establishment americano antidroga durante l’amministrazione Obama sembra conferirgli una centralità mai vista prima.

La sfida più grande che il Presidente dovette affrontare sotto questo aspetto arrivò ancora una volta dal Messico. L’impronta fortemente sbilanciata del Piano Merida, analizzata in precedenza, sembrava non dare i risultati sperati. L’escalation di violenza non dava tregua

²⁵⁷ National Drug Control Strategy 2010, *The White House*, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs2010.pdf> ultimo accesso febbraio 2014.

²⁵⁸ In passato veniva usato il termine “criminalità organizzata internazionale” ma come sottolinea il documento della Casa Bianca, l’accezione “transnazionale” mette meglio in luce il tipo di criminalità a cui oggi deve far fronte la comunità internazionale. “...These threats cross borders and undermine the stability of nations, subverting government institutions through corruption and harming citizens worldwide.” *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, *The White House*, July 2011 p.3 http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf ultimo accesso febbraio 2014

²⁵⁹ *Strategy to Combat Transnational Organized Crime* p.15

al popolo messicano che nel solo 2009 vide almeno 6,587 omicidi riconducibili direttamente al narcotraffico. La guerra alla droga lanciata dal Presidente Calderon se da una parte portò all'arresto di numerosi narcotrafficienti e al sequestro di ingenti quantità di armi e stupefacenti, il coinvolgimento dei militari in queste operazioni fece crescere il tasso di violazione dei diritti umani in modo esponenziale²⁶⁰. Alcuni studiosi ipotizzarono addirittura che il Messico potesse diventare uno stato fallito, alla stregua di alcuni regimi africani o a paesi come l'Iraq, in cui la debolezza del governo di Città del Messico avrebbe portato alla perdita del controllo di intere regioni per mano di gruppi criminali organizzati.²⁶¹ Altri sostennero che il Piano Merida fosse solamente una brutta copia del Plan Colombia, programma in cui gli aiuti americani furono veicolati prevalentemente verso il settore militare con scarsi risultati.²⁶² Anche un report del 2010 del Government Accountability Office auspicava un cambio di marcia da parte della nuova amministrazione. Il GAO mostrò come nella costruzione del Piano mancassero degli strumenti di misurazione e valutazione delle performance efficaci, in grado di valutare i progressi del programma²⁶³.

Quello che dunque veniva chiesto agli Stati Uniti era un ripensamento delle proprie politiche, sia domestiche, sia inerenti al piano Merida perché “a failure by the United States to change course fully now will mean not only that it finds itself working largely on the wrong side of the border, but also on the wrong side of history”²⁶⁴. Sollecitate dalle ferventi critiche che da una parte all'altra del confine insistevano sul Piano Merida, le due amministrazioni aprirono una nuova fase di negoziazioni che portarono a quella che è comunemente chiamata “Merida 2.0” o “Beyond Merida”. Questo tipo di impostazione fu anticipata nel febbraio 2010 da Obama quando espresse la volontà di dare seguito al piano Merida, il cui finanziamento doveva formalmente concludersi nell'anno fiscale 2010. Nelle richieste di bilancio del 2011 infatti ricomprese l'assistenza al Messico sotto l'etichetta di

²⁶⁰ La Commissione sui diritti umani messicana ricevette almeno 1,500 casi di violazione di diritti umani da parte dell'esercito. Il principale aspetto negativo fu che il Messico continuò ad utilizzare la giurisdizione militare, piuttosto che quella civile, per giudicare questo crescente numero di abusi. in Stephanie Erin Brewer, “Rethinking the Mérida Initiative: Why the U.S. Must Change Course in its Approach to Mexico's Drug War.” *Human Rights Brief* 16, no.3, 2009 p.12.

²⁶¹ Il dizionario Online di Oxford definisce uno stato fallito come “a country in which the government is so weak that it has lost control of the structures of the state and other groups have more power”

²⁶² Il Plan Colombia mirava a ridurre la coltivazione, la raffinazione e la produzione di stupefacenti del 50% dal 2000 al 2006. Nel 2006 la produzione di eroina diminuì solo del 15%, mentre la coltivazione di cocaina crebbe del 15% mentre la sua distribuzione del 4%. In Abu-Hamdeh, *op cit* P. 41.

²⁶³ *Government Accountability Office, MÉRIDA INITIATIVE The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures, July 2010.*

²⁶⁴ S.E. Brewer *op cit*. p.12.

Merida stanziando altri \$310 miliardi. I punti cardini della nuova impostazione furono tuttavia più chiari durante la riunione del Gruppo Consultivo di Alto Livello del 23 marzo 2010 in cui il Segretario di Stato Hillary Clinton ed il Ministro per gli Affari Esteri messicano Patricia Espinosa espressero la comune intenzione di rafforzare la cooperazione tra i due paesi. Il nuovo approccio fu articolato attraverso l'elaborazione di quattro pilastri: “disrupting organized criminal groups, institutionalizing the rule of law and respect for human rights, creating a 21° century border and building strong and resilient communities”²⁶⁵. La direzione che prese questa nuova impostazione è espressa chiaramente da un recente report del *Congressional Research Service*:

“Whereas U.S. assistance initially focused on training and equipping Mexican security forces for counternarcotic purposes, it has shifted toward addressing the weak government institutions and underlying societal problems that have allowed the drug trade to thrive in Mexico. The strategy focuses more on institution-building than on technology transfers and broadens the scope of bilateral efforts to include economic development and community-based social programs, areas where Mexico had not previously sought U.S. support. There is also increasing funding at the sub-national level for Mexican states and municipalities.”²⁶⁶

Il vero punto di rottura con la precedente impostazione consiste nell'elaborazione degli ultimi due pilastri, ossia creare un confine “del Ventunesimo secolo” e “costruire comunità forti e solide”. In un mondo globalizzato la nozione di confine è più complessa rispetto alla classica definizione che vede il confine come una semplice linea che divide due stati. Conseguentemente è necessario una concezione di confine più moderna e adeguata ai tempi. Costruire un “21° century border” voleva dunque dire diverse cose: migliorare la sicurezza pubblica attraverso la condivisione delle informazioni; garantire il flusso transfrontaliero di beni e persone; favorire il commercio lecito e il turismo attraverso investimenti nel personale, nella tecnologia e nelle infrastrutture; integrare le comunità di confine attraverso il commercio ed infine regolare le politiche bilaterali per una mutua e più collaborativa gestione del confine.²⁶⁷ L'ultimo pilastro è considerato il vero motivo di speranza tra molti addetti ai lavori. Lo scopo principale che spinse alla creazione di questo pilastro fu la ricerca delle cause più profonde che generano la violenza ed il crimine, cercando dunque di promuovere sviluppo sociale creando delle comunità che possano far

²⁶⁵ Joint Statement of the Merida Initiative High-Level Consultative Group on Bilateral Cooperation Against Transnational Organized Crime 29 marzo 2010

²⁶⁶ Clare Ribaldo Silke, Kristin M. Finklea U.S.-Mexican Security cooperation: The Merida Initiative and Beyond *Library Of Congress, Congressional Research Service* R41349, June 2013

²⁶⁷ Ivi p.18

fronte alla pressione della criminalità organizzata. Qui le autorità federali messicane ed americane decisero di iniziare a lavorare insieme per implementare dei programmi basati sulla comunità nelle aree il cui tasso di criminalità è molto elevato ed in particolar modo nelle municipalità al confine tra i due stati. Questo pilastro mira inoltre a responsabilizzare personaggi di rilievo della comunità, rappresentanti della società civile e il settore privato riguardo al tema della legalità e della prevenzione. In sintesi a fronte dei primi due pilastri già presenti nella precedente impostazione, la volontà di collaborazione su temi economici, sociali e culturali fu il vero segnale di innovazione che le due amministrazioni sottoscrissero avviando “Beyond Merida”.

4.5 Verso un nuovo paradigma?

La nuova impostazione del Piano Merida e la pubblicazione del *2013 National Drug Control Strategy Report* potrebbero aprire una nuova era rispetto alle politiche antidroga americane. “Beyond Merida” può essere considerata come la nuova e più impellente sfida per gli Stati Uniti perché da una parte la direzione che ha preso il nuovo approccio sembra essere il modo giusto per affrontare il problema, ma dall'altra parte, alcuni aspetti, rimanendo ancora troppo problematici, richiedono un impegno maggiore da parte della Casa Bianca. In questo senso è utile, per chiarezza espositiva, analizzare per ogni pilastro di Merida, i progressi compiuti e gli aspetti più controversi. Infine, analizzando l'ultimo *National Drug Control Strategy Report* vedremo come l'amministrazione sembra essere diretta verso un cambio di paradigma rispetto al passato.

Seguendo le dichiarazioni degli ufficiali americani e i report relativi al Piano Merida, i risultati più evidenti e tangibili sono sicuramente quelli legati al primo pilastro, cioè “la distruzione della capacità operativa del crimine organizzato”. Questo era anche l'obiettivo primario dell'amministrazione Calderon quando avviò la guerra totale ai cartelli oltre ad essere il principale settore finanziato da Merida nei suoi primi tre anni di vita (tra il 2008 e il 2010 gli Stati Uniti trasferirono al Messico equipaggiamento, armi e veicoli dal valore di \$590.5 milioni).²⁶⁸ La stretta cooperazione tra i due paesi ha portato all'arresto di numerosi narcotrafficanti di spessore: ad ottobre 2012 furono catturati 25 dei 37 leader delle organizzazioni criminali presenti in Messico. Il recentissimo arresto del Chapo Guzman, fu proprio il risultato di un'operazione congiunta tra l'intelligence della DEA, della CIA, dell'U.S. Marshall Service americano e della marina messicana²⁶⁹. In questo senso anche il

²⁶⁸ C. R. Silke, K. M. Finklea op.cit. p.12

²⁶⁹ Randal Archinbold e Ginger Thompson El Chapo, Most-Wanted Drug Lord, Is Captured in Mexico, *New York Times*, 22 febbraio 2013.

numero delle estradizioni dal Messico agli Stati Uniti crebbe in modo esponenziale, infatti dal 2007 al 2012 furono estradate 587 persone, il doppio del numero di estradizioni effettuate tra il 2000 e il 2006.²⁷⁰ Tuttavia a fronte di questi risultati positivi la violenza e la potenza dei cartelli non diminuisce. L'incremento degli arresti, delle estradizioni e delle uccisioni dei principali narcotrafficienti non sembra portare ad una diminuzione della violenza ma ad una semplice riorganizzazione dei gruppi che gravitano nel mercato illegale della droga. Quando Calderon assunse la presidenza nel 2006 si fronteggiavano 4 cartelli principali (Tijuana, Sinaloa, Juarez e il Golfo), nel 2011 il numero era salito a 7 (si aggiunsero i cartelli Beltràn Leyva, la Familia Michoacana ed i Los Zetas) mentre negli ultimi mesi del 2013 il panorama sembra più polarizzato, in cui il cartello di Sinaloa ed i Los Zetas rappresentano le organizzazioni più influenti e importanti.

Il secondo pilastro, cioè "l'istituzionalizzazione delle riforme per sostenere il ruolo della legge e il rispetto dei diritti umani in Messico" ha visto una crescente cooperazione tra i due paesi, anche se molti esperti evidenziarono la necessità di un maggiore stanziamento di fondi. Gli Stati Uniti hanno appoggiarono la riforma della polizia e della giustizia che Calderon propose durante la sua amministrazione. La riforma del sistema giuridico del 2008, attualmente in vigore, prevede che il Messico sostituisca entro il 2016 il sistema dei processi, passando da processi a porte chiuse basati su argomentazioni scritte a processi pubblici ed incentrati su argomentazioni orali con la fondamentale credenziale della presunzione d'innocenza fino a prova contraria. I maggiori progressi sono stati compiuti a livello statale piuttosto che federale, infatti 22 dei 32 stati messicani hanno attuato la nuova procedura penale e 12 di questi hanno già iniziato ad operare con questo sistema. I risultati sono spesso positivi e vedono i processi risolversi più velocemente, con la conseguente diminuzione della detenzione preventiva degli accusati. In questo senso è fondamentale l'apporto dell'*United States Agency for International Development* (USAID) che concentra molto del suo lavoro supportando questa riforma a livello statale, sostenendo la riforma del codice penale, il Consiglio di partecipazione cittadina e la formazione degli operatori che lavorano nel settore in almeno 5 stati messicani. L'USAID cerca inoltre di favorire la cultura della legalità come è evidenziato dall'ammontare dei fondi destinati a questo settore tra il 2008 e il 2012²⁷¹. Tuttavia il percorso è decisamente tortuoso e lento. L'incremento

http://www.nytimes.com/2014/02/23/world/americas/joaquin-guzman-loera-sinaloa-drug-cartel-leader-is-captured-in-mexico.html?_r=0 ultimo accesso marzo 2014.

²⁷⁰ Justice in Mexico Project *Trans-Border Institute* University of San Diego TBI and JMP Fact Sheet: Mérida Initiative June 2013

²⁷¹ Anche il dipartimento di giustizia americano riveste un ruolo fondamentale. Esso mira a sostenere le riforme giudiziarie a livello federale, inclusa l'adozione del Codice di Procedura penale.

degli arresti e l'uso della detenzione preventiva ha causato il sovraffollamento delle carceri. Qualsiasi soggetto sospettato di essere coinvolto nel crimine organizzato può essere trattenuto dalle autorità per 40 giorni senza l'accesso al proprio legale, con la possibile estensione di altri 40 giorni. Questa pratica conosciuta come “*arraigo*” ha portato a gravi abusi da parte delle autorità messicane. Molti prigionieri (circa il 40%) aspettano di essere processati e molto altri attendono una sentenza. A luglio del 2012 si stima che le prigioni messicane abbiano superato del 26% le proprie capacità, molte delle quali sono controllate da gruppi criminali²⁷². Inoltre, ad aggravare le difficoltà di questo pilastro è il persistente livello di impunità che raggiunge addirittura il 98%, dove solo il 2% dei crimini viene effettivamente punito²⁷³. Anche nel settore dei diritti umani è l'USAID che riveste il ruolo trainante. Tramite Merida sono stati avviati programmi per rafforzare le Organizzazioni Non Governative (ONG) che si occupano del tema e sono stati stanziati \$5 milioni per programmi inerenti alla protezione di giornalisti e difensori dei diritti umani²⁷⁴.

Per quanto riguarda il terzo pilastro, ovvero creare un “confine del 21° secolo”, la volontà di collaborare fu evidente soprattutto dopo la creazione dell'ESC, il *Twenty-First Century Border Bilateral Executive Steering Committee* che nei tre incontri (nel dicembre 2010, nel dicembre 2011 e nell'aprile 2013) sviluppò un piano di azione bilaterale per gli anni a venire. Il piano è focalizzato sul coordinamento dello sviluppo delle infrastrutture, sul miglioramento del commercio transfrontaliero e sul supporto e la condivisione delle informazioni tra le forze dell'ordine. Anche in questo settore gli interrogativi sono molti, in primo luogo il flusso illegale di droga, armi e persone non accenna a diminuire. In secondo luogo è fondamentale che il Congresso prenda in considerazione l'aumento di fondi per contrastare il problema della corruzione dilagante tra gli agenti doganali, sia messicani che americani.²⁷⁵

L'ultimo pilastro, infine, è quello che maggiormente distingue la nuova impostazione dalla precedente, settore nella quale i due paesi dovrebbero concentrare la maggior parte delle proprie risorse. Nel gennaio del 2010, in risposta ad un violento massacro di 15 giovani senza un apparente collegamento con la criminalità organizzata di Ciudad Juárez, il governo messicano iniziò a dare la priorità alla prevenzione del crimine e al

Nel 2012 il DOJ lavora insieme alla PGR per programmare e implementare un programma di formazione a livello nazionale chiamato *Project Diamante* attraverso il quale sono stati formati 7,700 pubblici ministeri, investigatori, esperti forensi.

²⁷² C. R. Silke, K. M. Finklea *op.cit.* p.16

²⁷³ Cynthia Rodriguez, Monica Angelini, Inchiesta Messico, *Narcomafie*, febbraio 2011 p.38

²⁷⁴ U.S. Embassy-Mexico, HISTORICAL FACT SHEET The Merida Initiative – Major Deliveries to November 30, 2012.

²⁷⁵ C. R. Silke, K. M. Finklea *op.cit.* p.19-20

coinvolgimento della comunità per raggiungere tale obiettivo. Gli ufficiali federali lavorarono insieme ad autorità locali, cittadini comuni e associazioni stabilendo sei task forces per pianificare e supervisionare la strategia chiamata appropriatamente “Todos Somos Juarez”. Il progetto vide lo stanziamento di 400 milioni di dollari da parte del governo federale messicano in particolari zone della città considerate più a rischio e dando vita ad un forum consultivo chiamato *Mesa de Seguridad*.²⁷⁶ Decisivo fu l’impegno che gli Stati Uniti si assunsero e che attualmente proseguono riguardo allo sviluppo di programmi sociali già esistenti, come i programmi ideati per la scuola per promuovere la “cultura della legalità” e quelli per ridurre la domanda di stupefacenti. L’USAID ad esempio supporta un progetto per mappare il crimine e la violenza in città, attivato dal governo municipale di Ciudad Juarez per identificare le zone a rischio e rispondere con misure di prevenzione mirate. Gli Stati Uniti sostengono anche programmi per sviluppare attività e programmi di formazione lavorativa per i giovani a rischio reclutamento da parte delle organizzazioni criminali. L’USAID inoltre ha favorito lo stanziamento un milione di dollari da donare a organizzazioni locali che lavorano per la coesione sociale nella città, con attività focalizzate specificatamente sull’educazione, sulla salute mentale, e sui giovani. Grazie anche a questo modello di cooperazione a livello municipale, la violenza a Ciudad Juarez sembra essersi attenuata, anche se non è possibile capire se questo sia anche dovuto alle dinamiche che coinvolgono le strategie di conquista dei cartelli. Nell’aprile 2011 i due governi approvarono formalmente una strategia binazionale riguardo al pilastro 4, i cui obiettivi principali sono: rafforzare la capacità dei piani federali per prevenire e ridurre il crimine, sostenere la capacità dei governi locali e statali riguardo alla prevenzione del crimine e ridurre le sue attività ed infine incrementare il coinvolgimento di giovani a rischio. Le attività di finanziamento del pilastro 4 da parte degli Stati Uniti vogliono affiancare il lavoro del National Center for Crime Prevention and Citizen Participation, un’entità appartenente al Dipartimento dell’Interno messicano che sviluppa progetti in aree ad alto rischio in 237 città nel solo 2012. A sostegno di questa strategia, l’USAID lanciò un programma triennale in 9 comunità identificate dal governo messicano (Ciudad Juarez, Monterrey, Nuevo Leon, Tijuana, Baja California). Tuttavia, anche in questo caso alcuni motivi di scoraggiamento rimangono, infatti la violenza sembra oggi spostarsi verso altre città, teatro di violenti scontri tra cartelli rivali. Un’esempio è la città di Nuevo Laredo, che

²⁷⁶ Ciudad Juarez fu il simbolo della carneficina prodotta dalla violenza fra cartelli e tra lo stato e i gruppi criminali: si passò da 300 omicidi nel 2007 a circa 3,500 nel 2011. In Steven Dudley, Director InSight Crime and Fellow, Woodrow Wilson International Center for Scholars *Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere* “US-Mexico Security Cooperation: An Overview of the Merida Initiative 2008-Present” May 23, 2013

sta assistendo ad un processo contrario a quello che si è appena mostrato riguardo a Ciudad Juárez²⁷⁷.

L'analisi degli sviluppi positivi e negativi di Merida mostrano come effettivamente il focus del Piano sia cambiato. Tutto ciò è anche confermato dai fondi che il Congresso ha allocato e allocherà nei prossimi anni: analizzando il *Congressional Budget Justification for Foreign Operations FY2008-FY2014* si nota un'incremento dei fondi gestiti dall'USAID ed elargiti dall'ESF (incentrati sui diritti umani, sull'assistenza all'implementazione della riforma della giustizia, sul sostegno alle ONG). Interessante notare come l'FMF non contribuisce più a Merida, contributo incentrato principalmente al trasferimento di elicotteri aerei e navi per l'interdizione e alla formazione degli ufficiali messicani.

Table 1. FY2008–FY2014 Mérida Funding for Mexico by Aid Account and Appropriations Measure
(\$ in millions)

Account	FY2008 Supp. (P.L. 110- 252)	FY2009 (P.L. 111- 8)	FY2009 Supp. (P.L. 111- 32)	FY2010 (P.L. 111- 117)	FY2010 Supp. (P.L. 111- 212)	FY2011 (P.L. 112- 10)	FY2012 (P.L. 112- 74)	Account Totals	FY2013 Request	FY2014 Request
ESF	20.0	15.0	0.0	15.0 ^a	0.0	18.0	→ 33.3	101.3	→ 35.0	35.0
INCLE	263.5	246.0	160.0	190.0	175.0	117.0	248.5	1,400.0	199.0	148.1
FMF	116.5	39.0	260.0	5.3	0.0	8.0	Not applicable ^b	428.8	Not applicable	Not applicable
Total	400.0	300.0	420.0	210.3	175.0	143.0	281.8	1,930.1	234.0	183.1

Sources: U.S. Department of State, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations FY2008-FY2014*.

Fig.5 Finanziamento del piano Merida diviso per agenzie, CRS Report 2013.

La centralità assunta dall'USAID e il nuovo focus di Merida sembrano essere in sintonia con la strategia del nuovo presidente del PRI Enrique Peña Nieto che, eletto nel dicembre 2012, pose come obiettivo quello di portare il “Mexico in peace” attraverso la prevenzione, il rispetto dei diritti umani e la partecipazione della cittadinanza. Tuttavia, come segnala un report del Congressional Research Service, la nuova amministrazione sembra essere più cauta rispetto alla partecipazione americana nelle operazioni di sicurezza:

“In general, President Peña Nieto and his cabinet appear more wary of overt U.S. involvement in security operations in Mexico than the previous Calderón government. The Interior Ministry has notified U.S. agencies operating in Mexico that all requests for new Mérida-funded training or equipment made by Mexican government entities must be approved by a central office in that ministry. Ongoing programs are not affected by the new procedure. According to U.S. officials, this process has thus far proven to be slow and cumbersome. The Peña Nieto government has also removed some U.S. personnel from

²⁷⁷ Ivi p.12

fusion centers established by the previous government and centralized the handling of sensitive intelligence, reportedly prompting concern from U.S. law enforcement personnel that cooperation could suffer.”²⁷⁸

La vera sfida per gli Stati Uniti, tuttavia, si gioca all'interno dei propri confini. Il funzionamento ed il successo Piano Merida è infatti intrinsecamente connesso alle politiche che la Casa Bianca ha adottato e adotterà a livello domestico. A questo proposito sono tre i versanti su cui l'amministrazione Obama e i futuri presidenti dovranno concentrarsi: il problema del traffico di armi, il riciclaggio di denaro e la riduzione della domanda interna di stupefacenti. Come segnalano alcune statistiche il 95-98% delle armi in mano alle organizzazioni criminali messicane sono di produzione americana. Queste stesse organizzazioni riescono a far transitare da una parte all'altra del confine tra i \$19 e i \$29 miliardi ogni anno, soldi che poi vengono molto spesso riciclati in attività lecite sia in Messico che negli Stati Uniti. Queste cifre allarmanti richiedono dunque che gli Stati Uniti regolamentino in modo più efficace le leggi riguardanti la vendita ed il commercio di armi e che supervisionino con strumenti incisivi il movimento di denaro tra i due paesi. Per quanto riguarda la riduzione della domanda interna, sebbene rimanga ancora molto elevata²⁷⁹, l'amministrazione Obama, tramite il *2013 National Drug Control Strategy Report*, segnala un certo ottimismo riguardo a questo tema. Molto interessante e per certi versi innovativo è il modo in cui l'amministrazione cerchi di distanziarsi dal dibattito che fino ad ora ha visto scontrarsi chi sostiene che il problema americano del consumo di droga si risolva legalizzando le sostanze stupefacenti e chi continua a professare la necessità della *war on drugs*. Infatti l'introduzione del Report apre ad una “terza via”:

“the Administration charted a “third way” in drug policy, a path that rejects the opposing extremes of legalization or a law enforcement-only “war on drugs ” Rather, the Strategy pursues a 21st century approach to drug policy that balances public health programs, effective law enforcement, and international partnerships This “third way” is rooted in the knowledge that drug addiction is a disease of the brain—one that can be treated, recovered

²⁷⁸ C. R. Silke, K. M. Finklea *op.cit.* p.12

²⁷⁹ Nel 2012, si stima che 23,9 milioni di americani di età compresa tra 12 anni o più (9,2 % della popolazione) ha consumato droga o abusato di farmaci psicoterapeutici (antidolorifici, stimolanti, o tranquillanti) nel mese passato, l'8,3 % in più del 2002. L'aumento riflette principalmente un recente aumento di uso di marijuana, la droga più comunemente usata. DrugFacts: Nationwide Trends, National Institute on Drug Abuse, <http://www.drugabuse.gov/publications/drugfacts/nationwide-trends> ultimo accesso marzo 2014.

from, and, most importantly, prevented It represents the future of drug policy not just in the United States, but all over the world.²⁸⁰

Deciso a sorpassare la retorica della *war on drugs*, l'amministrazione sta attuando anche alcune riforme importanti. La *Affordable Care Act* ad esempio estende alla popolazione a cui era precluso o limitato l'accesso a servizi di trattamento, la possibilità di accedervi. All'interno dell'ONDCP è stato creato per la prima volta un ufficio dedicato esclusivamente ai programmi di supporto alla cittadinanza per il recupero e la guarigione dalla tossicodipendenza. Supportando la riforma sulla giustizia penale la Casa Bianca sta sostenendo le 2,700 corti che si occupano di tossicodipendenza e che assicurano ogni anno ad almeno 120,000 imputati le cure in centri appositi per il trattamento piuttosto che assicurargli la prigione. Inoltre emanando la *Fair Sentencing Act*, è stata eliminata la disparità tra condanne per cocaina e crack che vigeva dal 1986, in cui per la detenzione di 5 grammi di crack era assicurato lo stesso trattamento di chi deteneva 500 grammi di polvere di cocaina.²⁸¹ A livello internazionale si è visto nella prima parte di questo lavoro come gli Stati Uniti siano stati i massimi promotori di un sistema antidroga molto restrittivo basato essenzialmente sulla proibizione, la cui massima rappresentazione fu la *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988*. Nel maggio del 2012, durante il terzo Forum Mondiale contro la Droga, l'amministrazione Obama presentò alla comunità internazionale un documento in cui furono esposti i principi su cui si basava la nuova impostazione. Da quell'incontro scaturirono i "Principles of Modern Drug Polic" che la Casa Bianca sottoscrisse e contribuì ad elaborare:

"The Principles document represents a commitment—and an invitation to nations around the globe—to adopt modern approaches to address the world drug problem It emphasizes the importance of recognizing that drug addiction is a chronic disease of the brain and that drug policies should be balanced,compassionate, and humane. To effectively address the disease, prevention, treatment, and recovery support services should be integrated into health care systems The Principles document reaffrms that respect for human rights is an integral component of drug policy and recognizes that the best way to reduce the substantial harms associated with drugs is to reduce drug use itself It supports the use of modern approaches to the drug problem, to include the expansion of medication-assisted therapies

²⁸⁰ National Drug Control Strategy 2013, *The White House*

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs_2013.pdf

²⁸¹ Questa impostazione rifletteva la convinzione che il crack fosse molto più dannoso della cocaina. Tuttavia, se pur in massima parte vero, la differenza non era certo così elevata. Con la *Fair Sentencing Act* fu diminuita la disparità da 1:100 a 1:18. In Peter Reuter Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years? *Crime and Justice*, Vol. 42, No. 1, Crime and Justice in America 1975–2025 (2013), The University of Chicago Press p.122-123.

for drug treatment and criminal justice reforms such as alternatives to incarceration that break the cycle of drug use, crime, incarceration, and re-arrest.”²⁸²

Pur riaffermando l'importanza delle precedenti convenzioni internazionali in materia, sembra che gli Stati Uniti stiano entrando in una nuova fase. Questi indizi che portano verso il cambiamento sembrano essere confermati anche da uno dei pochi indicatori tangibili, ossia il budget che il Congresso sottoscrive ogni anno. Nell'*FY 2014 Budget and Performance Summary* valutando le differenze tra l'anno fiscale 2012 e le richieste per il 2014, si nota come i fondi destinati alla riduzione della domanda siano aumentati del 16,1% (\$1,482.00 milioni) mentre sul versante dell'offerta si è verificata una decrescita del 3,8% (- \$577.00 milioni).²⁸³

Function	FY 2012	FY 2013	FY 2014	FY12-FY14 Change	
	Final	Annualized CR	Request	Dollars	Percent
Treatment	7,848.3	8,082.4	9,261.6	+1,413.3	+18.0%
Percent	32.0%	32.9%	36.5%		
Prevention	1,339.2	1,289.5	1,408.7	+69.6	+5.2%
Percent	5.5%	5.3%	5.5%		
Domestic Law Enforcement	9,439.5	9,348.8	9,562.9	+123.4	+1.3%
Percent	38.5%	38.1%	37.7%		
Interdiction	4,036.5	3,869.7	3,705.0	-331.5	-8.2%
Percent	16.5%	15.8%	14.6%		
International	1,833.7	1,946.0	1,455.0	-378.7	-20.7%
Percent	7.5%	7.9%	5.7%		
Total	\$24,497.2	\$24,536.4	\$25,393.2	+\$896.1	+3.7%
Supply/Demand					
Demand Reduction	9,187.4	9,371.9	10,670.3	+1,482.9	+16.1%
Percent	37.5%	38.2%	42.0%		
Supply Reduction	15,309.7	15,164.5	14,722.9	-577.0	-3.8%
Percent	62.5%	61.8%	58.0%		
Total	\$24,497.2	\$24,536.4	\$25,393.2	+\$896.1	+3.7%

Fig.6 Finanziamento del settore della domanda e dell'offerta con riferimento alle differenze tra l'anno 2012 e il 2014, *FY 2014 Budget and Performance Summary*, *The White House*.

²⁸² National Drug Control Strategy 2013, *The White House*
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs_2013.pdf ultimo accesso marzo 2014.

²⁸³ FY 2014 Budget and Performance Summary, *The White House*, april 2013.
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/Fact_Sheets/fy2014_budget_and_performance-summary.pdf

Seppur colme di ostacoli e resistenze di ogni tipo, la nuova impostazione del piano Merida e la “third way” professata dalla Casa Bianca possono aprire una nuova fase. Lasciandosi alle spalle la guerra alla droga iniziata da Nixon e confermata a diverse intensità dai successivi presidenti, gli Stati Uniti hanno l’opportunità di costruire un nuovo paradigma basato su una maggiore enfasi per la prevenzione e il trattamento, costruendo al contempo una ragionevole e bilanciata cooperazione a livello bilaterale e internazionale. Il periodo in cui Anslinger pronunciò la famigerata frase in cui i tossicodipendenti erano “criminals first and addicts afterwards” sembra oggi un po’ più lontano.

CONCLUSIONI

Prendendo in considerazione tutto l'arco temporale analizzato l'aspetto più rilevante è la nuova tendenza che sta caratterizzando le politiche antidroga americane durante gli ultimi anni dell'amministrazione Obama, sia sul versante delle proprie politiche interne sia rispetto alla relazione con il Messico. La Casa Bianca sembra aprire una nuova fase rispetto al passato. In primo luogo perché si è verificato un deciso passo avanti rispetto al bilanciamento delle politiche che si occupano del versante della domanda e dell'offerta di droga. Ed in secondo luogo per il nuovo approccio con cui Stati Uniti e Messico stanno affrontando il problema del narcotraffico.

Durante tutto il Novecento si sono potuti riscontrare almeno due elementi di continuità che gli ultimi anni della presidenza Obama sembra rimettere in discussione. Per quanto riguarda le politiche statunitensi in materia di droga per tutto il Novecento, esse possono essere definite come prevalentemente *supply-side oriented* con un chiaro orientamento per gli aspetti coercitivi.

La preferenza per combattere il narcotraffico con una strategia orientata a bloccare l'offerta piuttosto che la domanda, fu da sempre accompagnata dalla predilezione per gli aspetti coercitivi come il supporto ad operazioni militari e di polizia verso altri paesi, interdizione, invasioni militari, pressioni su paesi stranieri ed assistenza finanziaria veicolata principalmente verso il settore militare.

In secondo luogo, per quanto riguarda le relazioni con il Messico rispetto al narcotraffico, esso non ha seguito una chiara e definita linea per tutto l'arco di tempo studiato. Come ha sottolineato uno studioso esso può essere definito "cyclical and incident-prone". Nonostante questo, alcuni elementi possono essere considerati una costante: la pressione ininterrotta che le varie amministrazioni hanno posto sulla controparte messicana a diversi gradi e a diverse intensità; la predilezione del Governo messicano per l'utilizzo dei militari nelle operazioni antidroga (opzione avvallata e molto spesso finanziata dagli Stati Uniti); la subordinazione della questione inerente al narcotraffico ad altri temi considerati più importanti dalle diverse amministrazioni ed infine le accuse reciproche rispetto al problema; da una parte il Messico accusava gli Stati Uniti di agire poco sulla domanda interna, dall'altra gli americani accusavano i vertici di Città del Messico di estesa corruzione.

Esaminando i periodi analizzati questi elementi sono chiaramente riscontrabili.

Durante la prima fase, cioè dal 1916 al 1946, gli Stati Uniti iniziarono a sperimentare il proprio approccio punitivo-restrittivo e la propria preferenza per il controllo alla fonte in particolare da quando si sviluppò il proibizionismo e, in modo più marcato dagli anni Trenta quando nacque il Bureau of Narcotics guidato da Harry Anslinger. Inasprendo le leggi in materia di narcotraffico gli Stati Uniti iniziarono a favorire indirettamente il mercato nero al confine messicano. In questo periodo, ed in particolare dagli anni Venti, le prime organizzazioni criminali messicane iniziarono a trasportare dal Messico agli Stati Uniti soprattutto oppio e marijuana. Il vincolo tra potere criminale e potere politico iniziò a caratterizzare le vicende messicane, in cui il dominio di un solo partito non solo non ha contribuito a spezzare questo rapporto, ma molto spesso l'ha favorito. Questo tipo di relazioni deviate hanno portato gli ufficiali americani a porre sempre più attenzione sul governo di Città del Messico ed intensificare la pressione sui vertici del Dipartimento di Salute che in quel periodo gestiva gli affari inerenti al narcotraffico. L'approccio di stampo proibizionista, le delegazioni americane cercarono anche di trasferirlo all'interno degli organi internazionali, quali la Società delle Nazioni di cui peraltro non facevano parte. Tuttavia nel periodo tra le due guerre Washington non riuscì a prevalere rispetto al dominio delle potenze coloniali come Gran Bretagna e Francia che tassando i prodotti derivanti dal traffico di oppio in Oriente, erano poco propensi a bandire in toto la produzione ed il commercio di stupefacenti dato i grandi introiti che potevano avere.

La fase che comprese il periodo dal 1947 alla fine della presidenza Carter nel 1980, mostrò il consolidamento delle relazioni tra i due paesi in materia. Gli Stati Uniti condivisero la scelta messicana di iniziare una campagna antidroga molto intesa che dal 1947 diventò permanente, la cui caratteristica principale fu lo stanziamento di un crescente numero di militari incaricati di catturare i narcotrafficienti, estirpare le colture e sequestrare partite di droga e armi. In questa fase i rapporti furono caratterizzati spesso dall'alternanza di periodi in cui gli Stati Uniti preferivano gestire autonomamente il problema (come durante l'operazione Intercept), e altri in cui la cooperazione raggiunse livelli molto alti (operazione Condor). A fare da sfondo a questa fase vi fu la preoccupante crescita del consumo di stupefacenti da parte della popolazione americana, elemento che portò gli Stati Uniti, in particolare dalla presidenza Nixon, ad avviare una vera e propria guerra alla droga. Washington iniziò ad aumentare vertiginosamente i fondi federali allocati alle proprie agenzie antidroga, ad intensificare la pressione sui paesi produttori e ad incrementare i propri sforzi a livello internazionale promuovendo il proprio approccio al problema del narcotraffico. Favoriti dallo strapotere politico, economico e militare post-bellico gli Stati Uniti acquistarono più potere anche all'interno dalle Nazioni Unite, in cui

riuscirono a favorire alcune convenzioni decisamente improntate sul modello che più piaceva ai vertici americani. Questa ricerca ha però mostrato come le politiche antidroga americane siano rimaste in secondo piano quando in gioco vi erano questioni considerate dall'establishment di Washington decisamente più importanti come la Guerra Fredda. Questo si è verificato in particolare quando il Dipartimento di Stato si distanziò da Anslinger nel momento in cui, alle Nazioni Unite, egli denunciò pubblicamente i traffici di droga che la Repubblica Popolare Cinese non riusciva a gestire. Quando quest'ultima prese le distanze dalle politiche di Mosca e la Casa Bianca ritenne opportuno intavolare dei rapporti con Pechino, Anslinger fu messo a tacere.

È invece nel terzo periodo che, da Reagan a Clinton, la guerra alla droga conobbe i suoi massimi interpreti. Alimentata dallo spauracchio della cocaina e del crack, il cui consumo dagli anni Ottanta registrò un'impennata, la retorica presidenziale contro l'uso e l'abuso di droga toccò i suoi massimi livelli. Furono prima Reagan e poi Bush a dare rilevanza al tema del narcotraffico all'interno delle dottrine strategiche americane. In un periodo in cui la potenza sovietica si stava affievolendo, il contrasto al narcotraffico sembrò rivestire ruolo centrale, tanto da avvallare alcune operazioni militari in America centrale e meridionale. Alimentando la guerra alla droga gli Stati Uniti erano impegnati anche in alcune operazioni sotto copertura in Messico. Questo portò al periodo in cui i rapporti tra i due paesi toccarono il punto più basso: nel 1985 fu ucciso l'agente della DEA Enrique Camarena che stava indagando sui traffici di illegali di uno dei narcotrafficienti più potenti della storia messicana, Miguel Angel Félix Gallardo. Oltre a comportare un incidente diplomatico, questo caso portò alla luce in modo ancora più chiaro il vincolo che legava trafficanti, politici e forze dell'ordine. Tuttavia, quando i due paesi iniziarono ad aprire i dibattiti sulla creazione di un accordo di libero scambio commerciale tra i paesi nord americani, i vertici ritennero opportuno accantonare le problematiche relative al narcotraffico per paura di compromettere le proprie relazioni economiche considerate decisamente più importanti.

Fu però nell'ultimo periodo analizzato, cioè dal 2001 al 2013, che tutti i problemi che i due paesi affrontarono in passato esplosero. In primo luogo per quanto riguarda nello specifico le politiche americane, la guerra alla droga acquistò nuova enfasi all'interno della guerra al terrore professata da George W. Bush. Dopo l'attacco terroristico sferrato Al Qaeda l'11 settembre 2001 i vertici governativi ed in particolare delle agenzie antidroga trovarono nel narcoterrorista un nuovo nemico. Il nesso tra terrorismo e narcotraffico era soprattutto di tipo economico e anche se il Messico non era annoverato fra i paesi in cui al proprio interno operavano organizzazioni di questo tipo, la paura che il debole confine messicano

potesse essere la porta d'accesso a possibili attacchi di stampo terroristico rese Washington ancora più attento a ciò che avveniva a sud. In secondo luogo, i cambiamenti politici in Messico che portarono all'indebolimento del PRI e alle nuove presidenze di centro destra di Vicente Fox e Felipe Calderon, causarono uno squilibrio tra il potere politico ed il potere criminale che fino ad allora sembrava reggere. L'uso massiccio dell'esercito portò ad un escalation di violenza tra i cartelli e le autorità governative, e tra i cartelli stessi. tanto che sia Stati Uniti che Messico dovettero ripensare alle proprie politiche antidroga. Nacque dunque il Piano Merida, che basato sulla responsabilità condivisa consisteva in un programma di assistenza in cui gli Stati Uniti si impegnavano a trasferire equipaggiamento, strumentazione, formazione alla controparte messicana. Tuttavia la prima impostazione soffriva molto del retaggio delle politiche dei due paesi in materia: incentrata principalmente su aiuti al settore militare, il piano sembrava creare più problemi di quanti intendeva risolvere. Sotto le critiche degli esperti e dell'opinione pubblica l'amministrazione Obama cerca oggi di cambiare il focus del Piano. Focalizzandosi sui problemi socio-economici e politico-istituzionali e non più esclusivamente sul settore militare, l'allocatione dei fondi del nuovo Piano Merida cercano ora di assistere alcuni settori poco finanziati in passato come i diritti umani, l'assistenza all'implementazione della riforma della giustizia e sul sostegno alle ONG che promuovono la cultura della legalità. L'impostazione sembra dunque orientarsi verso una risoluzione del problema che parta dal basso, favorendo ad esempio progetti pilota in zone considerate più a rischio. Il nuovo corso del Piano Merida rappresenta un punto di svolta e di rottura rispetto alle relazioni tra Stati Uniti e Messico in materia: diversamente dal passato conferisce infatti alle relazioni tra i due paesi in materia di narcotraffico un forum permanente di dialogo, enfatizza elementi diversi rispetto a quelli coercitivo-militari ed è basato sulla condivisione della responsabilità. È comunque necessario che i due paesi considerino queste importanti novità come un punto di partenza e non di arrivo: il livello di flussi di droga tra i due paesi rimane molto elevato ed i tassi di mortalità in alcune città messicane di frontiera sono ancora altissimi.

Se il nuovo approccio del Piano Merida sembra aprire una nuova fase nella collaborazione dei due paesi, gli ultimi risvolti a livello di politica domestica sembrerebbero aprire una nuova fase anche rispetto alle politiche antidroga americane. Allontanandosi dalla retorica della *war on drugs* e dall'eccessiva enfasi per il controllo alla fonte che caratterizzò le precedenti amministrazioni, Obama sembra deciso a riequilibrare i fondi allocati al versante della domanda e dell'offerta. Alimentando il settore della prevenzione e del trattamento dei tossicodipendenti, in passato finanziati molto meno rispetto al settore

dell'offerta, gli Stati Uniti potrebbero effettivamente inaugurare un periodo diverso, i cui effetti potrebbero essere visibili in primo luogo proprio in Messico.

ACRONIMI

ABA	American Bar Association
ADAMHA	Alcohol, Drug Abuse and Mental Health Administration
AMA	American Medical Association
BNDD	Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs
CISN	Centro de Investigation y Seguridad Nacional
CND	Commission on Narcotic Drug
CSAP	Center for Substance Abuse Prevention
DDF	Departamento del Distrito Federal
DEA	Drug Enforcement Administration
DFS	Direccion Federal de Seguridad
DGINS	Direccion General de Investigation y Seguridad Nacional
DHS	Department of Homeland Security
DND	Division of Narcotic Drug
DSB	Drug Supervisory Body
ECOSOC	Economic and Social Council
ESF	Economic Support Found
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBI	Federal Bureau of Investigation
FBN	Federal Bureau of Narcotics
FINCEN	Financial Crimes Enforcement Network
FMF	Foreign Military Financing
FNCB	Federal Narcotic Control Board
GAO	Government Accountability Office
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HEW	Department of Health, Education and Welfare
INCB	International Control Board
INCD	Istituto Nacional para el Combate de Drogas
INCLE	International Narcotics Control and Law Enforcement
INL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs
NAFTA	North America Free Trade Agreement
NIMH	The National Institute of Mental Health
NSDD	National Security Decision Directives

NSS	National Security Strategy
OAC	Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drug
ODALE	Office of Drug Abuse Law Enforcement
ONDCP	Office of National Drug Control Policy
OSAP	Office of Substance Abuse Prevention
PAN	Partido Acción Nacional
PCOB	Permanent Central Opium Board
PEMEX	Petroleos Mexicanos
PGR	Procuraduria General de la Republica
PM	Bureau of Political-Military Affairs
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRD	Partido de la Revolución Democrática
SAMHSA	Mental Health Service Administration
SAODAP	Special Action Office for Drug Abuse Prevention
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
US	United States
USAID	United States Agency for International Development
WHA	Bureau of Western Hemisphere Affairs

APPENDICE I

TRENDS NEL CONSUMO DI DROGHE IN U.S.A.

Percentuale relativa all'utilizzo di droghe da parte della popolazione americana over 12 (1979-2011)

Year	Ages 12 or older					Adolescent (Ages 12–17)		
	Current use of any illicit drug ²	Current marijuana use ²	Current cocaine use ²	Lifetime methamphetamine use	Lifetime heroin use	Current use of any illicit drug ²	Current marijuana use ²	Lifetime inhalant use ³
1979	14.1	13.2	2.6		1.3	16.3	14.2	
1982		11.5	2.4		1.0		9.9	
1985	12.1	9.7	3.0		0.9	13.2	10.2	
1988	7.7	6.2	1.6		0.9	8.1	5.4	
1990	6.7	5.4	0.9		0.8	7.1	4.4	
1991	6.6	5.1	1.0		1.2	5.8	3.6	
1992	5.8	4.7	0.7		0.8	5.3	3.4	
1993	5.9	4.6	0.7		1.0	5.7	4.0	
1994	6.0	4.8	0.7		1.0	8.2	6.0	7.0
1995	6.1	4.7	0.7		1.2	10.9	8.2	7.4
1996	6.1	4.7	0.8		1.1	9.0	7.1	5.9
1997	6.4	5.1	0.7		0.9	11.4	9.4	7.2
1998	6.2	5.0	0.8		1.1	9.9	8.3	6.1
1999 ¹	6.3	4.7	0.7		1.4	9.8	7.2	9.1
2000	6.3	4.8	0.5		1.2	9.7	7.2	8.9
2001	7.1	5.4	0.7		1.4	10.8	8.0	8.6
2002 ¹	8.3	6.2	0.9	6.5	1.6	11.6	8.2	10.5
2003	8.2	6.2	1.0	6.4	1.6	11.2	7.9	10.7
2004	7.9	6.1	0.8	6.0	1.3	10.6	7.6	11.0
2005	8.1	6.0	1.0	5.2	1.5	9.9	6.8	10.5
2006	8.3	6.0	1.0	5.8	1.5	9.8	6.7	10.1
2007	8.0	5.8	0.8	5.3	1.5	9.6	6.7	9.6
2008	8.1	6.1	0.7	5.1	1.5	9.3	6.7	9.3
2009	8.7	6.7	0.7	5.1	1.5	10.1	7.4	9.3
2010	8.9	6.9	0.6	5.1	1.6	10.1	7.4	8.3
2011	8.7	7.0	0.5	4.6	1.6	10.1	7.9	7.5

ONDCP, National Drug Control Strategy, Data Supplement 2013. (le zone in grigio segnalano la mancanza di dati)

APPENDICE II

COSTI ECONOMICI E SOCIALI RELATIVI ALL'USO DI DROGHE IN U.S.A.

Costi economici legati all'uso di droghe (1992-2002)

Year	Overall Costs	Health Care Costs	Other Costs	Productivity Losses (Subtotal)	Productivity Losses					
					Premature death	Drug abuse related illness	Institutionalization/hospitalization	Productivity loss of victims of crime	Incarceration	Crime careers
1992	137,900	13,719	24,909	99,287	28,961	18,214	1,894	2,640	22,961	24,617
1993	138,000	14,736	24,662	98,688	27,877	17,138	1,870	3,098	24,110	24,595
1994	142,400	14,761	25,892	101,815	28,034	19,234	2,043	3,100	25,607	23,796
1995	147,400	14,087	28,091	105,301	28,406	20,938	2,210	2,806	27,130	23,812
1996	148,600	13,249	28,325	107,132	23,745	23,241	1,758	2,674	28,473	27,241
1997	150,100	13,337	29,905	106,993	19,901	22,323	1,863	2,570	30,511	29,824
1998	154,600	13,569	31,334	109,553	19,323	25,542	1,971	2,279	33,257	27,180
1999	163,500	13,873	33,572	115,866	22,535	26,995	1,873	2,111	35,399	26,952
2000	167,900	13,974	35,280	118,492	23,045	28,654	1,782	1,930	36,244	26,836
2001	171,900	14,700	35,118	121,897	23,686	30,681	1,870	1,835	36,869	26,957
2002	180,800	15,675	36,363	128,563	24,646	33,452	1,996	1,797	39,095	27,576

ONDCP, National Drug Control Strategy, Data Supplement 2013.

Arresti per droga sul totale degli arresti divisi per etnie (1980-2010)

Year	Arrests per 100,000 Population														
	All Persons			Whites			Blacks			American Indians and Alaska Natives			Asians and Pacific Islanders		
	All Offenses	Drug Abuse Violations	Sale-Manufacturing	All Offenses	Drug Abuse Violations	Sale-Manufacturing	All Offenses	Drug Abuse Violations	Sale-Manufacturing	All Offenses	Drug Abuse Violations	Sale-Manufacturing	All Offenses	Drug Abuse Violations	Sale-Manufacturing
1980	4,602.6	255.7	57.1	3,967.5	225.8	43.7	9,447.1	504.9	163.9	8,697.5	178.9	22.0	1,582.3	64.8	8.0
1981	4,731.1	244.0	49.5	4,029.0	210.6	39.1	10,168.6	517.5	133.8	7,384.2	155.1	20.7	1,545.6	71.8	6.6
1982	5,243.6	291.8	59.9	4,418.1	248.8	47.3	11,665.1	643.3	159.7	7,704.1	182.2	32.5	1,541.6	79.2	11.5
1983	5,010.7	282.9	62.8	4,247.3	232.8	46.7	10,974.1	683.0	188.2	7,080.8	163.1	33.0	1,493.6	84.8	12.7
1984	4,912.8	300.4	67.8	4,182.7	245.1	48.3	10,640.2	743.4	217.8	7,133.2	182.0	48.1	1,345.7	70.3	10.0
1985	5,026.1	341.0	81.1	4,243.3	276.0	58.4	11,105.7	858.1	257.1	7,715.9	215.8	52.6	1,429.0	86.5	11.6
1986	5,200.3	343.2	87.0	4,367.1	267.2	57.7	11,720.0	944.6	312.8	7,362.1	197.5	29.8	1,345.6	61.6	8.8
1987	5,252.1	386.9	99.9	4,345.4	295.0	64.3	12,241.6	1,109.6	372.0	7,945.6	202.0	34.1	1,420.5	67.0	11.8
1988	5,654.9	472.5	133.4	4,635.6	337.9	77.4	13,489.0	1,509.4	553.8	7,939.7	242.3	47.8	1,616.4	82.1	19.1
1989	5,816.9	551.7	176.9	4,747.5	384.1	99.2	14,184.0	1,846.4	759.2	7,472.0	227.4	52.8	1,109.4	49.0	13.2
1990	5,695.5	436.5	139.4	4,740.9	306.2	83.7	13,128.8	1,435.6	557.4	7,500.3	182.9	38.5	1,498.9	61.7	13.5
1991	5,625.0	399.2	142.1	4,653.1	275.4	80.6	13,102.4	1,337.8	596.7	7,452.3	167.4	38.8	1,579.9	64.2	18.1
1992	5,494.3	415.7	131.0	4,454.1	292.3	78.8	13,362.4	1,348.5	516.8	7,228.1	191.5	33.6	1,570.0	66.9	17.0
1993	5,405.7	433.3	127.2	4,369.7	312.1	75.2	13,216.6	1,351.0	507.8	7,003.3	212.4	40.0	1,482.2	65.8	15.9
1994	5,572.6	513.6	134.5	4,543.2	382.3	81.5	13,327.2	1,514.1	521.5	6,954.1	250.8	41.5	1,611.4	80.8	17.5
1995	5,682.6	554.3	136.7	4,634.7	413.1	81.6	13,537.6	1,625.7	535.5	7,283.0	291.5	51.0	1,640.6	87.9	18.3
1996	5,632.2	559.1	136.8	4,654.6	419.7	82.1	12,933.9	1,614.3	530.3	7,831.8	310.4	56.1	1,700.3	93.4	19.7
1997	5,608.3	580.8	129.1	4,616.6	440.4	77.6	13,029.1	1,643.3	498.1	7,428.3	331.6	53.8	1,605.6	103.0	19.3
1998	5,268.6	565.2	126.5	4,368.6	426.0	75.6	12,063.4	1,616.4	490.5	6,410.9	304.4	45.9	1,504.3	91.1	17.3
1999	5,036.2	549.1	117.6	4,222.6	422.8	72.8	11,242.7	1,511.5	437.9	6,443.5	311.2	47.6	1,295.4	86.8	16.1
2000	4,956.7	559.8	116.0	4,179.2	436.2	73.5	10,956.7	1,508.4	420.1	5,991.0	306.3	46.8	1,238.3	90.0	16.5
2001	4,807.3	556.7	114.2	4,060.8	436.2	70.5	10,606.8	1,485.1	425.8	5,491.6	290.8	38.9	1,213.5	94.2	17.1
2002	4,778.6	534.8	107.3	4,117.1	425.8	67.4	9,988.6	1,381.3	391.1	5,900.5	308.5	42.5	1,278.9	92.5	17.5
2003	4,701.8	578.2	117.6	4,054.4	465.2	74.0	9,836.1	1,464.8	427.3	5,769.4	338.4	53.1	1,206.5	97.4	18.3
2004	4,759.3	596.2	111.4	4,132.5	480.3	73.1	9,820.3	1,510.3	385.8	5,652.2	344.2	56.5	1,157.7	90.7	16.7
2005	4,769.0	624.6	116.3	4,123.2	502.3	75.9	9,966.6	1,585.3	404.1	5,800.3	378.3	65.2	1,090.3	96.1	17.6
2006	4,819.5	633.3	112.9	4,173.7	500.8	73.0	10,056.3	1,662.7	397.0	5,573.0	355.5	53.6	1,100.8	93.8	15.0
2007	4,715.3	610.9	108.5	4,083.2	485.0	70.5	9,828.9	1,590.6	378.7	5,538.9	351.7	50.1	1,083.2	89.2	14.8
2008	4,605.0	559.7	100.3	3,980.5	446.4	67.5	9,638.9	1,443.8	335.9	5,357.1	318.9	42.5	1,069.5	82.4	13.8
2009	4,464.0	542.5	101.3	3,854.0	440.4	72.6	9,343.1	1,351.2	311.6	5,435.8	314.8	49.1	1,045.4	80.2	13.3
2010	4,245.9	530.3	97.8	3,676.4	440.9	73.1	8,812.3	1,253.1	281.6	5,215.3	315.1	48.7	997.5	87.4	14.9

ONDCP, National Drug Control Strategy, Data Supplement 2013.

APPENDICE III

IL MERCATO DELLA DROGA NEGLI STATI UNITI: SPESE E SEQUESTRI

Totale delle spese della popolazione americana in droghe calcolate in miliardi di dollari (1988-2006)

Year	Cocaine	Heroin	Marijuana	Meth-amphetamine	Other drugs	Total ¹
1988	107.0	26.1	12.1	5.8	3.3	154
1989	88.4	24.3	11.0	5.8	2.8	132
1990	69.9	22.5	15.0	5.7	2.2	115
1991	57.1	20.3	14.0	3.7	2.3	97
1992	49.9	17.2	14.6	4.8	1.5	88
1993	45.0	13.8	12.0	5.1	1.5	77
1994	42.8	13.2	12.2	7.6	2.6	78
1995	40.0	13.2	10.2	9.2	2.7	75
1996	39.2	12.8	9.5	10.1	2.7	74
1997	34.7	11.4	10.5	9.3	2.5	68
1998	34.9	11.1	10.8	8.0	2.3	67
1999	35.6	10.1	10.6	5.8	2.6	65
2000	34.6	11.9	25.2	11.7		83.4
2001	35.0	12.3	25.2	11.6		84.1
2002	35.9	12.7	35.7	12.5		96.8
2003	40.1	12.1	36.9	13.4		102.5
2004	37.2	11.5	30.3	15.7		94.7
2005	37.9	10.8	33.5	17.4		99.6
2006	37.8	11.0	33.7	17.9		100.4

ONDCP, National Drug Control Strategy, Data Supplement 2013.

Sequestri di cocaina, eroina, cannabis e meth (1989-2011)

Year	Cocaine (kilograms)	Heroin (kilograms)	Cannabis (metric tons)	Methamphetamine		
				(kilograms)	(dosage units)	Liquid (liters)
1989	114,903	1,311	416			
1990	96,085	687	241			
1991	128,247	1,448	304			
1992	120,175	1,251	345			
1993	121,215	1,502	421	7		
1994	129,378	1,285	475	178		
1995	111,031	1,543	642	369		
1996	128,555	1,362	677	136		
1997	101,495	1,624	700	1,099		
1998	118,436	1,458	827	2,559		
1999	132,063	1,151	1,076	2,779		
2000	106,619	1,674	1,247	3,470		
2001	112,138	2,601	1,435	4,812	233,262	89,820,612
2002	91,509	2,783	1,400	4,433	90,460	9,926,204
2003	114,013	2,486	1,648	5,867	238,346	4,645,054
2004	147,622	1,893	1,352	5,772	25,125	18,281,781
2005	164,585	1,889	1,398	6,280	22,052	1,382,804
2006	164,922	2,027	1,392	7,063	5,635	334,303
2007	110,608	1,462	1,763	4,969	649	205,522
2008	88,675	2,011	1,614	6,459	10,629	5,093,245
2009	89,939	2,523	2,241	7,129	180,576	1,308,789
2010	77,681	3,262	2,342	12,188	189,219	2,405,643
2011	94,048	3,909	2,145	13,547	4,609,259	7,846,701

ONDCP, National Drug Control Strategy, Data Supplement 2013.

APPENDICE IV

LE ROTTE DELLA DROGA: DAL MESSICO AGLI STATI UNITI

Le rotte della droga in Messico



Stratfor 2010

Le rotte della droga dal Messico all'interno del territorio statunitense (2008-2010)

Cocaina



Eroina



Marijuana



Metamfetamina

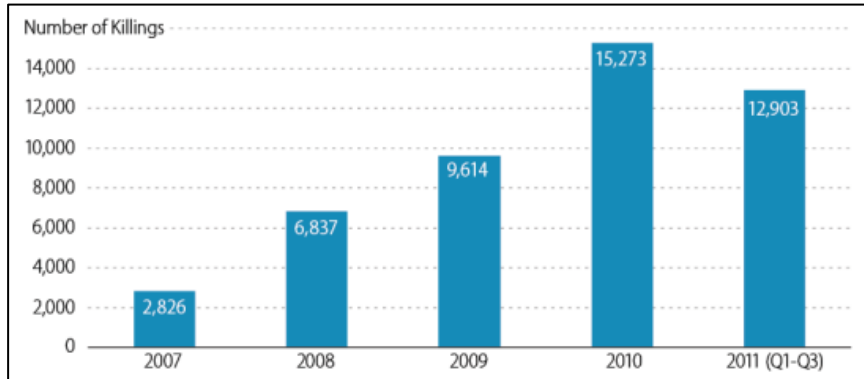


National Drug Intelligence Center, 2008-2010

APPENDICE V

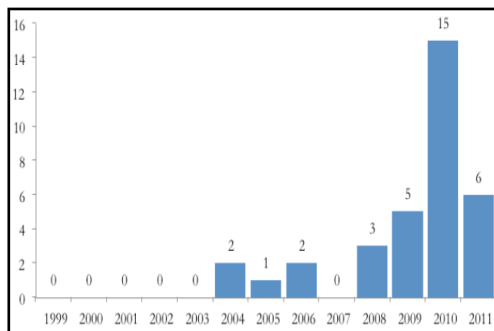
LE VITTIME DELLA VIOLENZA IN MESSICO

Numero di morti relativi al crimine organizzato in Messico (2007-2011)



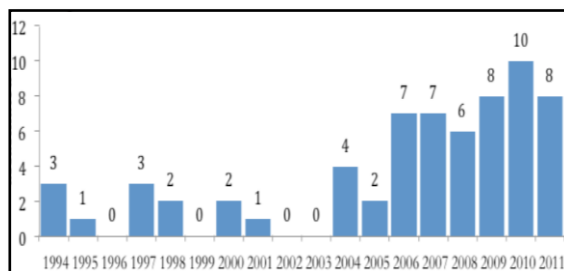
CRS Report "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond", maggio 2013

Numero di sindaci uccisi (1999-2011)



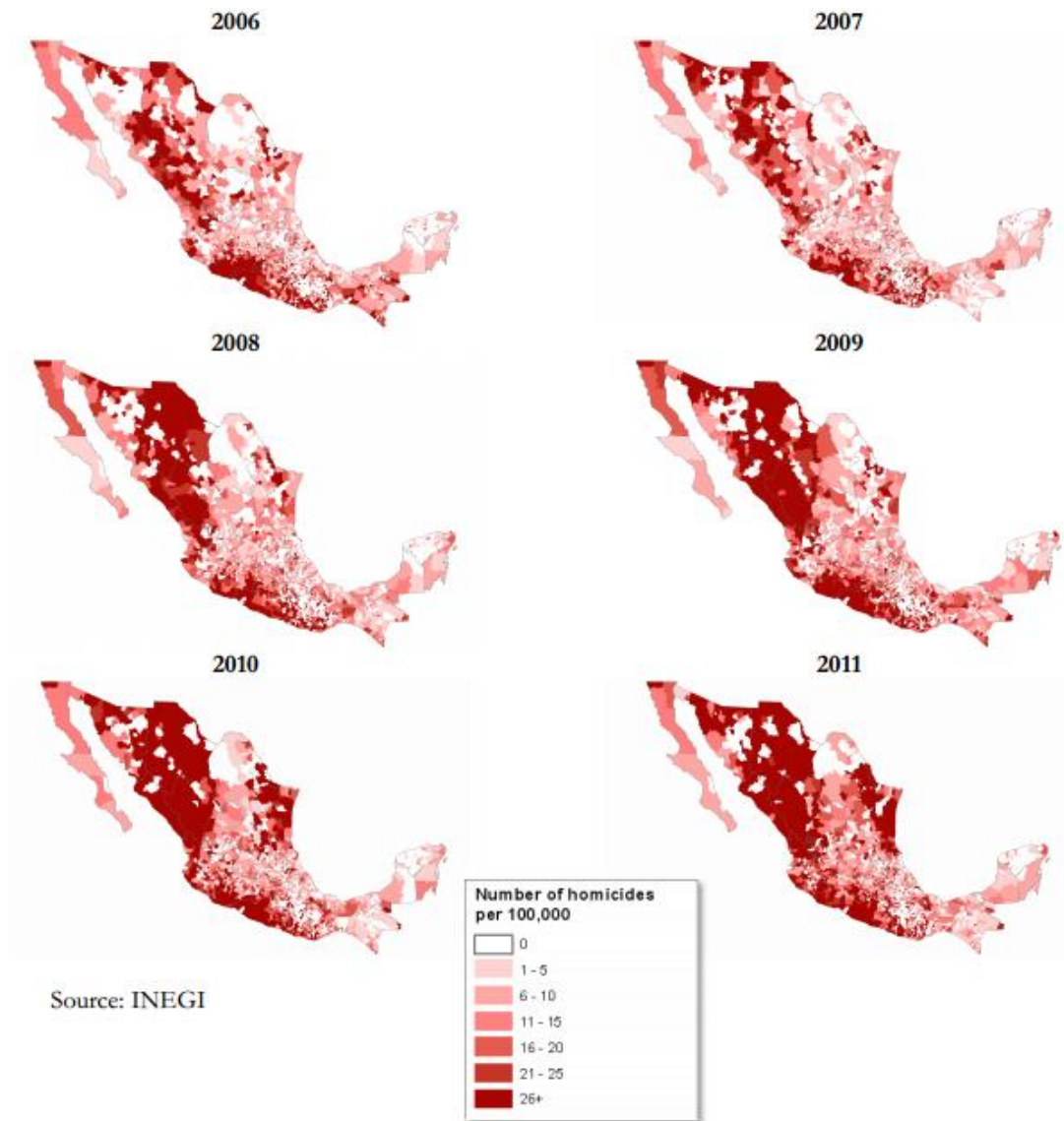
Dati Trans-Border Institute, Università di San Diego

Numero di giornalisti uccisi (1994-2011)



Dati Trans-Border Institute, Università di San Diego

Numero di omicidi suddivisi per comuni (2006-2011)



Dati INEGI, Trans-Border Institute, Università di San Diego

APPENDICE VI

LA COOPERAZIONE: PIANO MERIDA ED ESTRADIZIONI

Finanziamento del Piano Merida suddiviso per agenzie in milioni di dollari (2008-2014)

Account	FY2008 Supp. (P.L. 110- 252)	FY2009 (P.L. 111- 8)	FY2009 Supp. (P.L. 111- 32)	FY2010 (P.L. 111- 117)	FY2010 Supp. (P.L. 111- 212)	FY2011 (P.L. 112- 10)	FY2012 (P.L. 112- 74)	Account Totals	FY2013 Request	FY2014 Request
ESF	20.0	15.0	0.0	15.0 ^a	0.0	18.0	33.3	101.3	35.0	35.0
INCLE	263.5	246.0	160.0	190.0	175.0	117.0	248.5	1,400.0	199.0	148.1
FMF	116.5	39.0	260.0	5.3	0.0	8.0	Not applicable ^b	428.8	Not applicable	Not applicable
Total	400.0	300.0	420.0	210.3	175.0	143.0	281.8	1,930.1	234.0	183.1

Sources: U.S. Department of State, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations FY2008-FY2014*.

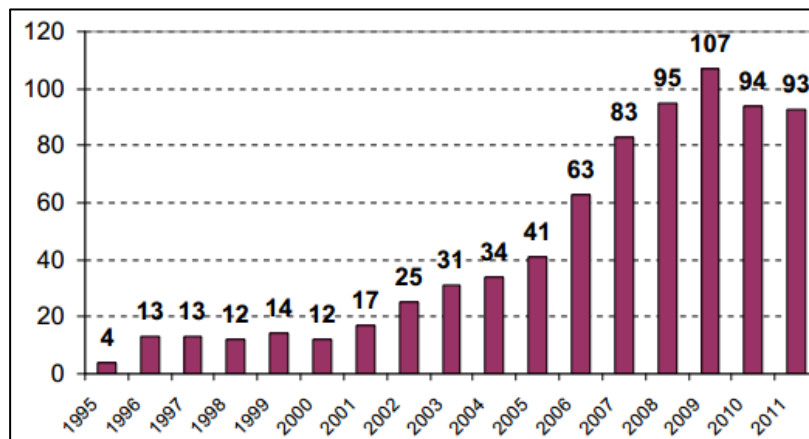
Notes: ESF=Economic Support Fund; FMF=Foreign Military Financing; INCLE=International Narcotics Control and Law Enforcement.

a. \$6 million was later reprogrammed for global climate change efforts by the State Department.

b. Beginning in FY2012, FMF assistance is not included as part of the Mérida Initiative.

*CRS Report "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond",
maggio 2013*

Individui estradati dal Messico agli Stati Uniti (1995-2011)



*CRS Report "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond",
maggio 2013*

BIBLIOGRAFIA

Fonti documentarie edite

United States Department of State / Papers relating to the foreign relations of the United States, 1931 (1931), *Vol I, General*, University of Wisconsin Digital Collections, U.S. Government Printing Office, 1931

<http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1931v01>

— 1943, *Vol VI, The American Republics* University of Wisconsin Digital Collections, .S. Government Printing Office 1943,

<http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1943v06>

— 1947, *Vol VIII, The American Republics*, University of Wisconsin Digital Collections, .S. Government Printing Office 1947

<http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1947v08>

National Archives of United States, NSDD 221 Narcotics and National Security, 8 aprile 1986, in *National Security Decision Directives (NSDDs)*, compiled 01/20/1981 - 01/20/1989 Collection RR-NSC: Numbered National Security Policy Papers, 1981 - 1989

The American Presidency Project. John F. Kennedy: "Remarks to the White House Conference on Narcotic and Drug Abuse.," September 27, 1962. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8905>. Ultimo accesso gennaio 2014

— Richard Nixon: "Address Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in Miami Beach, Florida," August 8, 1968. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25968>. Ultimo accesso gennaio 2014.

— Ronald Reagan: "Remarks in New Orleans, Louisiana, at the Annual Meeting of the International Association of Chiefs of Police ," September 28, 1981. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=44300>.

— Ronald Reagan: "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union ," January 25, 1983. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=41698>.

— George Bush: "Address to the Nation on the National Drug Control Strategy," September 5, 1989. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=17472>.

— George W. Bush: "The President's News Conference With President Felipe de Jesus Calderon Hinojosa in Merida," March 14, 2007. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=24587>.

GAO Government Accountability Office, -10-253R *Mérida Initiative Funding*, 3 December 2009.

— *Mérida Initiative The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures*, July 2010.

- U.S. Congress* “Narco-Terror: The Worldwide Connection Between Drugs and Terror”, Rand Beers, and Francis X. Taylor Testimony Before the Senate Committee on the Judiciary Subcommittee on Technology, Terrorism and Government Information Washington, DC March 13, 2002 <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/rm/8743.htm> ultimo accesso febbraio 2014
- “International Drug Trafficking and Terrorism”, Asa Hutchinson, Testimony Before the Senate Judiciary Committee Subcommittee on Technology, Terrorism, and Government Information Washington, DC March 13, 2002 <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/rm/9239.htm> ultimo accesso febbraio 2014.
- “Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence for the Senate Select Committee on Intelligence”, John D. Negroponte February 2, 2006 http://www.fas.org/irp/congress/2006_hr/020206negroponte.pdf
- “A Global Overview Of Narcotics-Funded Terrorist And Other Extremist Groups”, A Report Prepared by the Federal Research Division, under an Interagency Agreement with the Department of Defense May 2002.
- “U.S.-Mexican Security cooperation: The Merida Initiative and Beyond” Crs Report Clare Ribaldo Silke, Kristin M. Finklea, Congressional Research Service R41349, June 2013.
- “Mexico’s Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Rising Violence” Crs Report June S. Beittel, January Congressional Research Service R41576, July 2011.
- “US-Mexico Security Cooperation: An Overview of the Merida Initiative 2008-Present” Dudley Steven, “Director InSight Crime and Fellow, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere May 23, 2013. <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20130523/100907/HHRG-113-FA07-20130523-SD001.pdf>
- Trans-Border Institute *Justice in Mexico Project* University of San Diego TBI and JMP Fact Sheet: Mérida Initiative June 2013 https://lib.sandiego.edu/peacestudies/documents/tbi/Fact_sheet_Merida_Initiative_060313.pdf

U.S. Embassy-Mexico, *Historical Fact Sheet The Merida Initiative – Major Deliveries to November 30, 2012*

- Declassified Documents Reference System*, “The potential of forward strategy against heroin in Mexico”, Department of State. Report. SECRET. Issue Date: Aug 15, 1975. Date Declassified: Jan 09, 1997. Unsanitized. Complete. 60 page(s). Farmington Hills, Mich.: Gale, 2014.
- “Summary of U.S. narcotics control efforts in Mexico”, Department of State. Memo. CONFIDENTIAL. Issue Date: Sep 21, 1976. Date Declassified: May 12, 1997. Unsanitized. Complete.. Farmington Hills, Mich.: Gale, 2014.

- The White House* “National Drug Control Strategy 2013”,
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs_2013.pdf ultimo accesso marzo 2014.
- “FY 2014 Budget and Performance Summary”, april 2013.
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/Fact_Sheets/fy2014_budget_and_performance-summary.pdf ultimo accesso marzo 2014.
- “Strategy to Combat Transnational Organized Crime”, July 2011
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf ultimo accesso febbraio 2014
- “National Security Strategy of the United States,” Barack Obama, 27 maggio 2010, National Security Strategy Archive, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf> ultimo accesso febbraio 2014.
- “National Drug Control Strategy 2010”,
<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs2010.pdf> ultimo accesso febbraio 2014.
- “National Drug Control Strategy FY2008 Budget Summary”,
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/Fact_Sheets/FY2008-Budget-Summary-February-2007.pdf February 2007 ultimo accesso febbraio 2014.
- “National Security Strategy of the United States”, George H. W. Bush 1 agosto 1991 National Security Strategy Archive, <http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf> ultimo accesso febbraio 2014.

U.S. Domestic Council, Drug Abuse Task Force, *White paper on drug abuse: a report to the President*. Washington, U.S. Government Printing Office, 1975
<http://catalog.hathitrust.org/Record/000252547>

Monografie

- Bertram, Eva, *Drug War Politics: The Price of Denial* Los Angeles University of California Press, 1996
- Bewley-Taylor, David R., *The United States and international drug control, 1909-1997* / New York : Pinter, 1999
- Carpenter, Ted Galen, *Bad Neighbor Policy: Washington Futile War on Drugs in Latin America*. New York, Palgrave MacMillan, 2003.
- Domínguez Jorge I. and Rafael Fernández de Castro *United States and Mexico: Between Partnership and Conflict* New York Routledge, 2009
- Friesendorf, Cornelius *US foreign policy and the war on drugs : displacing the cocaine and heroin industry* London ; New York, Routledge, c2007
- Fukumi, Sayaka, *Cocaine Trafficking in Latin America- EU and US Policy Responses*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Hampshire, UK, 2008

- Gonzalez, Guadalupe, and Marta Tienda *The Drug Connection in U. S.-Mexican Relations* Diano Publishing, 1996.
- Grayson George W., *United States and Mexico : Patterns of Influence.* - New York [etc.] : Praeger, 1984.
- Hinojosa, Victor J, *Domestic Politics and International Narcotics Control: U.S. Relations with Mexico and Colombia, 1989-2000.* New York: Routledge, 2007.
- Maciel, Agustin, *la Seguridad Nacional en las Relaciones Mexico-Estados Unidos*, coordinador. - San Luis Potosi : El colegio de San Luis, 2003.
- Mazza, Jacqueline, *Don't disturb the neighbors : the United States and democracy in Mexico, 1980-1995* New York ; London : Routledge, 2001
Smith, Clint E. *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations* Lynne Rienner Publishers, 2000.
- McAllister, William B., *Drug diplomacy in the twentieth century : an international history* London ; New York : Routledge, 2000.
- Musto, David F., *the American Disease : Origins of Narcotic Control.* Oxford University Press, 1999.
- Toro, Maria Celia, *Mexico's "war" on Drugs: Causes and Consequences* Boudler, Colorado Lynne Rienner Publishers, 1995.
- Shohov, Tatania *War on Drugs: Issues and Developments*, Frank Lamazi New York 2004.
- Walker, William O. *Drugs in the Western Hemisphere: An Odyssey of Cultures in Conflict* Rowman & Littlefield, 1996 Wilmington.

Saggi e articoli

- Abu-Hamdeh, Sabrina, "The Merida Initiative: An Effective Way of Reducing Violence in Mexico?," *Pepperdine Policy Review*: (2011) Vol. 4, Article 5. P.37-54.
- American Society of International Law, Quincy Wright *The Opium Conferences* *The American Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3 (Jul., 1925), pp. 559-568
- Andreas, Peter, U. S.: Mexico: Open Markets, Closed Border *Foreign Policy*, No. 103 (Summer, 1996), pp. 51-69 Washingtonpost.Newsweek Interactive, LL.
- Astorga, Luis "Cocaine in Mexico: A Prelude to 'Los Narcos'" in Gootenberg, Paul. *Cocaine: Global Histories*, New York, Routledge, 1999.
- and David A. Shirk, *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context*, *Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute*, Working Paper Series on U.S.-Mexico 2010.

- Bagley, Bruce Michael, The New Hundred Years War? US National Security and the war on Drugs in Latin America, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.30, No.1 (Spring 1988) pp.161-182
- Bartilow, Horace A. and Kihong Eom, Free Traders and Drug Smugglers: The Effects of Trade Openness on States' Ability to Combat Drug Trafficking *Latin American Politics and Society*, Vol. 51, No. 2 (Summer, 2009), p.117, Distributed by Wiley on behalf of the Center for Latin American Studies at the University of Miami
- Bjornehed, Emma, Narco-Terrorism: The Merger of the War on Drugs and the War on Terror', (2004) 6 *Global Crime* No. 3 and 4 August–November 2004, pp. 305–324.
- Brands, Hal, Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy, *Strategic Studies Institute*, United States Army War College, May 2009.
- Brewer, Stephanie Erin, Rethinking the Mérida Initiative: Why the U.S. Must Change Course in its Approach to Mexico's Drug War *Human Rights Brief* 16, no.3 (2009): 9-14
- Castañeda Jorge G. Latin America and the End of the Cold War Transition, No. 59 (1993), pp. 45-64, *Indiana University Press* on behalf of the W.E.B. Du Bois Institute.
- Craig, Richard B. La Campana Permanente: Mexico's Antidrug Campaign *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 20, No. 2 (May, 1978), pp.107-131 Center for Latin American Studies at the University of Miami.
- Operation Intercept: The International Politics of Pressure. *The Review of Politics*, Vol.42 No4 (oct.1980), pp.556-580. Cambridge University Press.
- Operation Condor: Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 22, No. 3 (Aug., 1980), pp. 345-363, Center for Latin American Studies at the University of Miami.
- U.S. Narcotics Policy toward Mexico: Consequences of Bilateral Relationship. In Guadalupe Gonzalez, Marta Tienda *The Drug Connection in U. S.-Mexican Relations* Diano Publishing, 1996.
- Csete Joanne, and Richard Parker, Nancy Worthington Rethinking!the War on Drugs: The Impact of US Drug Control Policy on Global Public Health *Mailman School of Public Health*, Columbia University working paper marzo 2010
- Gootenberg, Paul The "Pre-Colombian" Era of Drug Trafficking in the Americas: Cocaine, 1945-1965 *The Americas*, Vol. 64, No. 2 (Oct., 2007), pp. 133-176 Academy of American Franciscan History.
- Holbroocke Richard, The Next President: Mastering a Dauting Agenda, *Foreign Affairs* , September/ October 2008.
- Leech, Garry, The war on Terror in Colombia, *Columbia Journal* New York 2004.

- Kinder, Douglas Clark, Bureaucratic Cold Warrior: Harry J. Anslinger and Illicit Narcotics Traffic *Pacific Historical Review*, Vol. 50, No. 2 (May, 1981), pp. 169-191, University of California Press.
- Koppes, Clayton R. The Good Neighbor Policy and the Nationalization of Mexican Oil: A Reinterpretation *The Journal of American History*, Vol. 69, No. 1 (Jun., 1982), pp. 62-81, Organization of American Historians
- Makarenko, Tamara, “The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism”, *Global Crime*, vol. 6, no.1, 2004, February 2004, pp. 129–145.
- Morales, Waltraud Queiser, The War on Drugs: A New US National Security Doctrine? *Third World Quarterly*, Vol. 11, No. 3 (Jul., 1989), p.167 Taylor & Francis, Ltd.
- Morton, Adam David, Failed-State Status and the War on Drugs in Mexico *Global Dialogue* Volume 13 Number 1, Winter/Spring 2011—Failed States
- Perl, Raphael, F. Clinton's Foreign Drug Policy *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, No. 4 (Winter, 1993-1994), pp. 143-152 ,Center for Latin American Studies at the University of Miami.
- United States International Drug Policy: Recent Developments and Issues *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 32, No. 4 (Winter, 1990), pp. 123-135 Center for Latin American Studies at the University of Miami.
- Congress, International Narcotics Policy, and the Anti-Drug Abuse Act of 1988 *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol. 30, No. 2/3, Special Issue: Assessing the Americas' War on Drugs (Summer - Autumn, 1988), pp. 19-51 Center for Latin American Studies at the University of Miami.
- Palacio, Raymundo Riva, “La Visita Secreta” *El Universal*, 13 febbraio 2006
<http://www.eluniversal.com.mx/columnas/55422.html>
- Recio, Gabriela, Drugs and Alcohol: US Prohibition and the Origins of the Drug Trade in Mexico, 1910-1930 *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, No. 1 (Feb., 2002), pp. 21-42 Cambridge University Press.
- Reuter, Peter, and David Ronfeldt Quest for Integrity: The Mexican-US Drug Issue in the 1980s *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 34, No. 3, Drug Trafficking Research Update (Autumn, 1992), pp. 89-153, Center for Latin American Studies at the University of Miami.
- Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years? *Crime and Justice*, Vol. 42, No.1, Crime and Justice in America 1975–2025 (2013), The University of Chicago Press pp. 75-140.
- Rodriguez Cynthia, e Monica Angelini, Inchiesta Messico, *Narcomafie*, febbraio 2011.

Sandos, James A., Prostitution and Drugs: The United States Army on the Mexican-American Border, 1916-1917, *Pacific Historical Review*, Vol.49, No 4 (Nov,1980) pp. 621-645, University of California Press.

Schaller, Michael, The Federal Prohibition of Marihuana *Journal of Social History*, Vol. 4, No. 1 (Autumn, 1970) , pp. 61-74 Oxford University Press

The Harvard Law Review Association, Federal Encroachment on the Police Power: Harrison Anti-Narcotic Act , *Harvard Law Review*, Vol. 32, No. 7 (May, 1919), pp. 846-848.

Toro, Maria Celia, The Internationalization of Police: the DEA in Mexico, *The Journal of American History*, Vol. 86, No 2, Rethinking History and the Nation-State: Mexico and United States as a Case Study: A Special Issue (Sep.1999), pp 623-640, Organization of American Historians.

Velasquez, Jose Miguel Garcia *El Narcotràfico Mexico-Estados Unidos, Màs Haya De La Seguridad, Impactos Economicos, Sociales y Politicos 2000-2011* documento metodòlogico, Movimiento Ciudadano, marzo 2013.

Valeriano, Brandon and Matthew Powers, United-States-Mexico: The Convergence of Public Policy Views in the Post-9/11 World, *The Policy Studies Journal*, Vol. 38, No 4, 2010, Policy Studies Organization.

Virginia Law Review, The Harrison Narcotic Act, *Virginia Law Review*, Vol. 6, No. 7 (Apr., 1920), pp. 534-540.

Walker, William O. Control Across the Border: The United States, Mexico, and Narcotics Policy, 1936-1940 *Pacific Historical Review*, Vol. 47, No. 1 (Feb., 1978), pp. 91-106 University of California Press.

— And Douglas Clark Kinder, Stable Force in a Storm: Harry J. Anslinger and United States Narcotic Foreign Policy, 1930-1962 *The Journal of American History*, Vol. 72, No 4 (Mar,1986) pp. 908-927, Organization of American Historians.

Quotidiani e periodici

El Universal

Excelsior

Narcomafie

New York Times

The Times

CNN.com

RINGRAZIAMENTI

Questo lavoro non sarebbe nato senza il contributo di alcune persone fondamentali. In primo luogo vorrei ringraziare la professoressa Mariele Merlati che durante il corso magistrale in Storia delle Relazioni Internazionali mi ha fatto appassionare ancora di più alla storia ed al suo metodo di studio. Ringrazio anche il professore Nando Dalla Chiesa che ha saputo trasmettermi in questi anni universitari la passione per lo studio della criminalità organizzata. Inoltre, anche se sociologia e storia a volte non vanno d'accordo, li vorrei ringraziare entrambi dato che questa tesi vuole essere un lavoro parallelo alla frequenza al corso di perfezionamento in "Scenari Internazionali della Criminalità Organizzata", corso che entrambi dirigono e gestiscono in modo accurato ed originale. È doveroso ringraziare anche la mitica Anna Vantaggi, il cui contributo è stato preziosissimo per la prima parte di questa ricerca. Ringrazio tutti i miei compagni ed amici che hanno reso più belli questi ultimi due anni di università ed in particolare Stefania, Alessio, Andrea, Marco detto "Mario", Marco, Simona, Daki, Taghla, Sara, Elisa e Linda. Ringrazio i miei amici di una vita, sempre pronti a farmi fare due risate in ogni momento, in particolare il mio migliore amico Mattia, e poi Lorenzo, Ermanno, Bobo, Federico e molti altri. Ringrazio la mia ragazza Martina, che oltre ad avermi sopportato e supportato durante la stesura di questa tesi, lo fa almeno da 7 anni. Ringrazio anche la sua bella e calorosa famiglia. Chi mi sostiene da tutta una vita è invece la mia famiglia, senza la quale questo traguardo sarebbe stato impossibile. Ringrazio i miei 4 fantastici genitori, mia madre Gloria e Claudio, mio padre Marco e Betty, e poi mio fratello Gionata, prezioso compagno di vita, ed infine le mie nonne Concetta e Bata. Vi voglio bene.