



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di
Laurea Magistrale
in
Relazioni Internazionali Comparate

Tesi di Laurea

**L'impatto della "*war on drugs*"
in Brasile**

Le politiche del governo Lula e
il quadro regionale dell'Unasur (2003-2010)

Relatore

Prof. Luis Fernando Beneduzi

Laureando

Giacalone Laura
Matricola 870280

Anno Accademico

2021 / 2022

Indice

Abstract	3
Introduzione.....	8
Capitolo I – La guerra alla droga in America Latina e nel mondo: strategie e piani statunitensi per la difesa della sicurezza internazionale.....	15
1.1 – Le relazioni tra Stati Uniti e America Latina e le questioni di sicurezza emisferica.....	15
1.2 – La “ <i>war on drugs</i> ” degli Stati Uniti: le motivazioni e le strategie per il contrasto allo sviluppo e al consolidamento del narcotraffico a livello interno e regionale	19
1.3 – Le strategie della guerra alla droga statunitense nelle Convenzioni internazionali ONU contro il narcotraffico.....	35
Capitolo II – La lotta alla droga e al narcotraffico nel Brasile di Lula (2003-2011): iniziative locali e regionali a guida brasiliana per il contrasto al traffico di droga	48
2.1 – La criminalità organizzata e il narcotraffico in Brasile: le premesse per la guerra alla droga durante la presidenza Lula.....	48
2.2 – La guerra alla droga nel Brasile di Lula: vecchie iniziative e nuovi progetti per una lotta contro il narcotraffico e a favore della salute della popolazione	54
2.2.1 – La militarizzazione della guerra alla droga <i>petista</i> : la <i>Lei do Abate</i> (2004) e l’impiego delle Forze Armate.....	59
2.2.2 – La strategia di riduzione dei danni e la <i>Lei de Drogas</i> (2006): attenzione alla salute della popolazione e criminalizzazione della droga.....	66
2.3 – Il Brasile di Lula e l’Unasur: iniziative di cooperazione regionale per la lotta al narcotraffico	74
2.3.1 – L’Unione delle Nazioni Sudamericane	78
2.3.2 - Il Consiglio di Difesa Sudamericano	83
2.3.3 – Il Consiglio Sudamericano sul Problema Mondiale delle Droghe.....	85
Capitolo III – Una visione d’insieme sull’efficacia della guerra alla droga nel Brasile di Lula e all’interno dell’Unasur	89
3.1 – Gli effetti della guerra alla droga <i>petista</i> in Brasile: incarcerazioni, violenza, interrogativi sul consumo di droga e conferma del ruolo di paese di transito	90
3.1.1 – L’incremento nel tasso di incarcerazione in Brasile: espansione della criminalità organizzata nelle carceri e aumento della violenza urbana	91
3.1.2 – L’incremento nel tasso di incarcerazione in Brasile: radicalizzazione degli stereotipi all’interno della società.....	97
3.1.3 – L’aumento della violenza nelle operazioni della Polizia Militare e delle Forze Armate contro il traffico di droga	100

3.1.4 – Il consumo di droga in Brasile e l'utilizzo del paese come “ <i>transit country</i> ” per la droga sudamericana: dati di Organismi locali e internazionali.....	104
3.2 – La politica anti-narcotici e la guerra alla droga nel contesto dell'Unione delle Nazioni Sudamericane: contraddizioni e problematiche del progetto regionale a guida brasiliana.....	109
3.2.1 – Gli aspetti contrastanti delle critiche brasiliane e sudamericane ai pilastri della “ <i>war on drugs</i> ” statunitense.....	110
3.2.2 – La cooperazione multilaterale nella cornice dell'Unasur e le iniziative bilaterali dei paesi membri: idee vs. realtà dei fatti	114
3.2.3 – La presenza di attriti e inimicizie tra i membri dell'Unasur: la strada verso l'insuccesso del progetto di integrazione regionale	118
Conclusioni.....	125
Bibliografia e Sitografia.....	129

Abstract

Drug consume and trafficking have been targeting society since the beginning of the 20th century. Starting from the Fifties and Sixties, drug use and abuse, and psychotropic substances smuggling become serious, alarming events, especially in the United States. Throughout those decades, drug consumption and addiction among U.S. citizens reach unrestrained levels, which consequently have severe repercussions on the national security and the public health system. According to the federal government of the United States, some countries in Latin America – such as Colombia and Mexico – are to be held accountable for the increase in the drugs and illicit substances that are crossing the U.S. border, entering the federal territory, that are being sold among the citizenry and that are becoming a serious threat to the security and wealth of the country. Starting from these decades, the United States become the largest receptor and consumer of Latin American drugs in the world. While the United States government face this worrying trend among its population, in Colombia and Mexico – but also in other South American States, like Bolivia and Peru – powerful, influential drug cartels begin to develop and consolidate in the national territory of these countries. *Narco* organizations take control of all the drug chain – from the crops plantation to their transformation into drugs, and to the psychotropic substances export at the regional level and worldwide – and other illicit businesses, such as arms trafficking and money laundering; at the same time, in the rivalry among different cartels and their affiliates for the control of the territory and the drug trade, they also spread violence and disseminate murders within the countries, undermining both the political and social stability and security of the local governments and population.

To address this threat, defined as “America’s public enemy number one in the United States”, in 1971 U.S. president Richard Nixon officially declares a “War on Drugs”. The “War on Drugs” is defined as the U.S. anti-drug strategy, at least until the years of president Barack Obama, which consists of a series of political speeches, state initiatives, and military plans promoted and implemented by U.S. presidents and policy makers to counter both the entry of narcotics into U.S. federal territory and the strengthening of Latin American drug cartels and the expansion of their business. Over the decades, the U.S war on narcotic substances and drugs has had well-defined features. Firstly, a prohibitionist and criminalizing approach towards all kind of drugs, and towards people who traffic, sell, consume, and are addicted to this kind of substances. Secondly, the advocacy of an economic logic, based on the idea that a

reduction in supplies in foreign countries would lead to a reduction in the demand for domestic consumption. This logic results in special plantation and crops eradication plans to be implemented in drugs producing countries in Latin America. Finally, from the years of Ronald Reagan's presidency until the years of George W. Bush, the upholding of a military logic with the consequent militarization of the fight against drugs in the hemisphere. The militarization of the war on drugs ends in the deployment of U.S. and local Armed Forces, the dispatch of U.S. intelligence personnel and weapons to Latin American countries, and the implementation of specific plans – such as the Andean Strategy and the Plan Colombia – of financial aid to be allocated to precise areas and countries (in particular, in the Andean area) aimed at training local Armed Forces, improving their equipment, and massively countering the *narcos* cartels and their activities . The strategies promoted and implemented by Washington in neighboring Latin American countries have often proven ineffective and, sometimes, counterproductive.

Despite the undesirable outcome of the U.S. “war on drugs” in Latin American, the prohibitionist and criminalizing nature towards all the drugs and illicit substances promoted by the United States governments is later found within the “United Nations Conventions against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances” of 1988. Within the framework of the United Nations, the Convention was signed and ratified in order to intensify the multilateral cooperation and collaboration among States in the fight against those illicit substances; and to provide support to countries that (though often underestimated by anti-drug policies) play a key role in the drug chain as transit countries, through which drugs produced in other areas pass and move before reaching their final destination in other parts of the world. As far as the Latin American region is concerned, Brazil plays the role as transit country par excellence.

Even though it was neglected by the U.S. war on drugs policies, and not taken into consideration with respect to the implementation of Washington's programs aimed at dismantling *narco* cartels and drug trafficking in Latin America, in the Eighties and Nineties Brazil found itself more than ever inserted within the drug business. This is due to the widespread presence and strengthening of local organized crime factions within Brazilian federal borders. The different criminal groups control the poorest area of large urban centers and prisons, and have made drug trafficking a major profit-making activity. Moreover, Brazil is a key link of the drug smuggling chain, as it is a transit

country for narcotics that are produced in South America and then sent to their final destinations in Africa and Europe. At the same time, among Brazilian citizens, there is a worrying increase in drug (ab)use, with severe consequences for the entire society. From 2003 to 2010, President Luiz Inácio Lula da Silva, a member and founder of the Brazilian leftist *Partido dos Trabalhadores*, and particularly sensitive to issues related to social indicators and public safety, starts to address the phenomenon of drug trafficking and related consequences within the federal territory. The *petista* struggle against drugs has focused mainly on two fronts: on the one hand, militarization of the fight against transnational drug trafficking, *narco* cartels, and organized crime factions; on the other, attention to the consequences of drug (ab)use on individual and public health.

The militarization of the war on drugs in Brazil starts in 2004, when the *Lei do Abate* (*decreto n° 5.144/2004*) comes into force in the country's legal system. This law is a measure that allows the Brazilian Air Force to shoot down small aircrafts suspected of being involved in psychotropic substances and drugs trafficking in the Brazilian Amazon territories – an area which is particularly sensitive to illegal traffics from neighboring Colombia, Bolivia, and Peru. However, between 2005 and 2010, the Lula administration decided not only to increase the presence of the Armed Forces on the Amazon borders and territories, but also to expand the Army's participation in special operations in poor, suburban areas and in the *favelas* of Brazil's major cities with the aim of dismantling drug cartels, organized crime networks and associated illicit drug trafficking, thus intensifying the military character of Brazil's war on drugs. At the same time, there has been an increased focus on public health and the consequences of drug abuse on the national health system. Since 2003, the Lula government is committed to intensifying the work of Brazil's *Sistema Único de Saúde* on the fight against drug use and abuse, recognizing the importance of prevention and treatment of citizens suffering from drug addiction through the implementation of a "Harm Reduction" strategy. In 2006, the *Lei de Drogas* (*Lei n° 11.343/2006*) comes into force. This is the most important law of the Lula administration on fighting drug (ab)use, and on criminalizing drug trafficking. On one side, this law reforms and strengthens the activities of some public bodies in the area of drug use prevention, and of rehabilitation and reintegration into society of drug addicts. On the other side, the law addresses the criminalization of all drugs and of the people involved in drug trafficking, gang and crime factions activities by tightening sentences and anti-drug controls.

In foreign policy at the regional level, Lula pushes for the creation of regional cooperation bodies among South American countries, within which member States could discuss and coordinate on issues that are particularly critical or represent a threat to the defense and security of South American governments and societies. By promoting multilateral coordination among South American States on key issues such as security and threats (like drug trafficking and organized crime); by detaching itself (at least in part) from Washington's initiatives; by encouraging independence in security actions; and by positioning itself as a credible, regional leader, Lula's Brazil has found loyal supporters of the regional cooperation project that results in 2008 in the creation of the Union of South American Nations and the two councils within it (the South American Defense Council and the South American Council on the World Drug Problem). The Unasur is a regional integration process, whose aim is promoting multilateralism in the resolution of social and security issues, among which the South American States uniquely identify the problem of drugs and drug trafficking. The South American Defense Council targets security and defense issues, while the American Council on the World Drug Problem seeks to counter the problem of drug use and trafficking in the South American region.

With respect to the results of the *petista* war on drugs in Brazil and in the Unasur, the analyzed data show that the initiatives appear to be uncertain and reveal numerous doubts. Within Brazilian federal territory, negative outcomes have been seen in the extensive increase in the incarceration rate, due to the rise in the number of convictions for crime of drug possess and dealing, and transnational drug trafficking. The growth in the number of convictions has had serious consequences within Brazilian prisons, where an increasing number of members of organized crime factions have been transferred and have become stronger and more consolidated. Moreover, there has been a wide spread of stereotypes and racism, firstly among Law Enforcement and public officials, and later throughout society. In addition, since 2006, joint operations between Military Police and Armed Forces (mainly the Army) within high-risk areas have been followed by high rates of violence. This resulted in a vast number of tortures, murders, and executions of alleged drug-trafficking-involved targets. On the consumption side, between 2005 and 2010, Brazilian citizens continued to consume marijuana, opiates, methamphetamines, and cocaine. Moreover, between 2003 and 2010, Brazil continued to play a major role in the transnational drug trafficking chain as a transit country for

Latin American drugs – especially cocaine, of which there have been numerous, important shipment seizures.

Uncertain results have also occurred at the regional level within the Unasur. Firstly, several South American governments (including the Brazilian one itself) have implemented programs and policies similar to those of the United States, which they had previously criticized and from which they wanted to distance themselves. Secondly, many countries have continued to promote bilateral initiative to the detriment of multilateral ones. Finally, some States – like Colombia – continue to act with strategies and plans of their own, in unilateral collaboration with the United States, opposing the precepts that had inspired the creation of the Union.

Introduzione

A partire dalla seconda metà dell'Ottocento, l'America Latina e i Caraibi sono stati caratterizzati da periodi di forti instabilità economica, politica e sociale, ai quali sono seguiti momenti di relativa solidità e stabilità dei sistemi economici e politici. Tali fenomeni si sono riscontrati quando, nella regione, nasce e si costituisce – seppur con alcune differenze – lo Stato moderno (Zanatta, 2017). L'affermazione dello Stato nazione dalla metà del XIX secolo in America Latina, così come nella società vestfaliana in Europa, porta alcuni cambiamenti profondi e sostanziali nella struttura politica e sociale a livello interno e internazionale. Infatti, in questo periodo, lo Stato emerge come l'unico attore che unifica la popolazione all'interno di un suo territorio ben definito, che può imporre le leggi e le norme dentro le proprie frontiere, e a cui appartiene il monopolio legittimo dell'uso della forza e della violenza. Queste tre caratteristiche insieme costituiscono il principio di sovranità degli Stati nel sistema internazionale, e contribuiscono a definire e a differenziare ciò che è Stato da ciò che non lo è (Andreatta et al., 2012; Zanatta, 2017). Di assoluta rilevanza in questo processo di definizione e differenziazione dello Stato risulta essere proprio il terzo elemento che ne caratterizza la sovranità – e cioè il monopolio legittimo dell'uso della forza e della violenza – per due ragioni principali. In primo luogo perché, una volta costituitosi con tali caratteristiche menzionate in precedenza, lo Stato nazione è l'unico attore capace di riscuotere le risorse necessarie per finanziare in maniera legale il proprio potere militare e, dunque, di combattere una guerra (Manow e Ziblatt, 2015). In secondo luogo perché per poter dichiarare guerra e intervenire militarmente in modo legittimo un attore deve necessariamente essere uno Stato e rispettare alcune specifiche norme e procedure che, ancora, appartengono esclusivamente a uno Stato e non ad altre entità o ad altri gruppi che provano ad emergere o a prenderne il posto nel panorama internazionale (Andreatta et al., 2012).

La formazione dello Stato nazione moderno con le sue caratteristiche in America Latina va di pari passo un importante fenomeno che, a partire dall'inizio del XX secolo, investe l'America Latina: la globalizzazione. Il fenomeno della globalizzazione porta con sé dei cambiamenti a livello economico e sociale che, nel corso dei decenni, mostrano un impatto ambivalente sulle società latinoamericane. Da un lato, si assiste a un miglioramento dei sistemi politici, economici, produttivi e infrastrutturali della regione, con conseguenze positive sul movimento della popolazione, la quale comincia a spingersi sempre più verso le città contribuendo alla crescita dei grandi centri urbani.

Dall'altro lato, sebbene si registri una maggiore inclusione della popolazione nella vita politica dei paesi, a livello economico si osservano ancora notevoli disuguaglianze, per cui alcuni ceti possiedono gran parte della ricchezza del paese e altri ne sono invece esclusi (Zanatta, 2017). Inoltre, con l'inizio della Guerra Fredda e la contrapposizione dei due blocchi di influenza – quello occidentale a guida degli Stati Uniti e quello orientale a guida dell'Unione Sovietica – anche a livello sociale le conseguenze della globalizzazione non sono particolarmente positive. Da questo momento, infatti, la regione latinoamericana è sempre più inserita nelle dinamiche politico-sociali che popolano in modo particolare il blocco occidentale guidato dagli Stati Uniti – il grande vicino dell'America Latina con cui i rapporti erano sempre stati piuttosto complessi –; e in un contesto regionale e internazionale sempre più interessato da costanti scambi e interazioni fra governi e società civile, ma che allo stesso tempo è maggiormente mutevole e instabile.

È proprio in queste circostanze, infatti, che cominciano ad emergere gruppi armati e violenti che si oppongono allo Stato e ai governi di alcuni paesi dell'America Centrale e nell'area andina – come in Colombia, dove nel 1948 scoppia un lungo e sanguinoso conflitto intestino tra guerriglie di sinistra opposte allo Stato, che nel 1964 si riuniscono nelle *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)* e seminano il terrore nel paese. Per tali ragioni, negli anni Cinquanta nell'emisfero comincia a svilupparsi tra le élite al potere un grande interesse per le questioni della sicurezza regionale e internazionale (Hanhimaki et al., 2013; Zanatta, 2017). In questi anni, infatti, l'influenza statunitense si afferma con molta più forza rispetto al passato, portando nella regione non solo l'obiettivo di una maggiore cooperazione a livello economico-commerciale e politico, ma anche e soprattutto la necessità di una maggiore cooperazione a livello militare per garantire la sicurezza nella regione, in linea con quanto affermato dal movimento del panamericanismo (Hanhimaki et al., 2013; Zanatta, 2017). Alla fine degli anni Quaranta e all'inizio degli anni Cinquanta, vengono compiuti alcuni importanti passi per favorire la cooperazione tra nazioni americane e per garantire la sicurezza delle popolazioni. Nel 1947, ventuno nazioni americane firmano l'*Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance* (TIAR dalla sigla in spagnolo, o Trattato di Rio), un accordo militare di difesa collettiva con cui si legittima l'intervento militare statunitense nella regione e nei paesi vicini in caso di minaccia alla sicurezza. Un anno dopo, nel 1948, viene promossa la costituzione dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), un'organizzazione internazionale attraverso la quale si vogliono

promuovere e garantire “la pace e la sicurezza nel continente, la cooperazione tra gli Stati membri, e la risoluzione pacifica delle controversie” (Organization of American States, 1948).

Con il TIAR e la costituzione dell’Organizzazione degli Stati Americani si afferma, dunque, la sempre maggiore preoccupazione degli Stati del continente verso le questioni di sicurezza emisferica. La firma del Trattato e la creazione dell’Organizzazione avvengono in un momento particolarmente significativo per gli Stati americani, che proprio negli anni ’50 vedono l’emergere di gruppi armati e violenti che si contrappongono ai governi legittimi in America Latina e che sempre più spesso si dedicano ad attività illecite come il traffico di droga e sostanze stupefacenti. In questo contesto, si apre una questione chiave per la sicurezza della regione: lo sviluppo di organizzazioni criminali dedite al narcotraffico, i cosiddetti cartelli. Tra gli anni ’50 e ’70, i cartelli dei *narcos* latinoamericani cominciano a svilupparsi, ad affermarsi con forza e a prendere il controllo di tutta la catena produttiva della droga, una sostanza che proprio in questi anni vede un incremento della sua produzione e del suo consumo (Bagley, 2013; Martinez e de Lyera, 2015). Allo stesso tempo, complici la facilità nel varcare le frontiere e negli scambi, e l’ampliamento e il consolidamento dei contatti con le reti della criminalità organizzata nel mondo, i cartelli della droga iniziano ad espandere il loro giro d’affari e di traffici verso l’esterno, prima negli Stati Uniti e poi in Europa e in Africa, utilizzando come paesi di transito alcuni Stati della regione, come il Brasile (Bagley, 2013).

Per contrastare il continuo sviluppo e assestamento dei cartelli latinoamericani, e per porre un freno all’aumento sconsiderato dei consumatori di droga negli Stati Uniti, nel 1971 il presidente statunitense Richard Nixon dichiara una guerra alla droga (comunemente conosciuta come “*war on drugs*”) (Bagley, 2013; Martinez e de Lyera, 2015). La guerra alla droga, pensata e lanciata principalmente per combattere l’utilizzo e la diffusione di sostanze stupefacenti sul territorio nazionale, e lo sviluppo repentino dei cartelli della droga in America Latina, è seguita da altre “guerre” e iniziative – anche militari – promosse dai successori di Nixon, specie dai presidenti repubblicani Ronald Reagan e George H.W. Bush, e volte sempre a contrastare e combattere il narcotraffico. Nei primi anni 2000, invece, la guerra alla droga perde di importanza quando la politica del presidente George W. Bush si concentra maggiormente nella guerra al terrore in seguito agli attentati dell’11 settembre 2001; e prosegue all’incirca sulla stessa linea con

Barack Obama (Bagley, 2013; Martinez e de Lyra, 2015). All'epoca della presidenza Reagan e Bush senior, con il proseguimento e l'inasprimento della "war on drugs", a livello internazionale nella cornice dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) viene firmata e ratificata un'importante Convenzione internazionale – la *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (1988) – che mira a incentivare la cooperazione internazionale fra Stati e organismi per contrastare tutte le attività illecite del narcotraffico, che rappresentano una seria minaccia alla sicurezza di tutti i paesi del mondo. A questo proposito, nove anni dopo la firma del Trattato, nel 1997 viene creato l'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), i cui programmi e le cui iniziative fanno riferimento alla Convenzione in questione.

Lo sviluppo dei cartelli dei *narcos* e del narcotraffico internazionale, e la conseguente ondata di violenza che ha colpito i paesi della regione hanno spinto i governi latinoamericani degli anni '90 e 2000 a interrogarsi sugli effetti che il crimine organizzato e le sue attività illecite avessero sulla stabilità e sulla sicurezza della regione. Infatti, dal momento della loro nascita, tali organizzazioni si sono poste come dei gruppi di potere alternativi al legittimo Stato moderno, minandone uno dei tre pilastri costitutivi: il monopolio legittimo dell'uso della forza e della violenza. Contemporaneamente, i cartelli dei *narcos* negli Stati latinoamericani hanno rappresentato una seria minaccia per la solidità dei governi e delle democrazie, così come per la sicurezza dei cittadini dei paesi produttori e ricettori della droga – complici delle vere e proprie guerre che scoppiano tra cartelli che generano ondate di violenza e omicidi senza precedenti, e l'aumento di gruppi criminali e singoli individui affiliati a gang o bande che stringono e rafforzano i legami con i cartelli stranieri (Bagley, 2013; Aravena, 2008). La presenza di questi gruppi criminali subalterni dediti ad attività illecite e all'uso della violenza, e l'aumento nel consumo di droga tra la popolazione latinoamericana a causa del narcotraffico, spingono i governi del Sud America degli anni 2000 – capeggiati da quello brasiliano di Luiz Inácio Lula da Silva – a procedere verso una maggiore cooperazione regionale per fronteggiare tali problematiche. In questo contesto, viene a costituirsi l'Unione delle Nazioni Sudamericane (Unasur) e i suoi due Consigli dedicati ai problemi della difesa, del narcotraffico e della droga nella regione, che si propone di incentivare la cooperazione tra i suoi membri non solo su temi politici e sociali, ma anche e soprattutto in materia di difesa e di sicurezza per contrastare le attività illecite e la violenza che stavano dilagando nella regione (Martinez

e de Lyra, 2013; Unión de Naciones Suramericanas, 2008). Di pari passo, sempre negli anni 2000 alcuni paesi (come è il caso del Brasile di Lula) a livello interno implementano programmi, formulano nuove leggi e creano organismi volti a controllare il traffico e il consumo di droga locale, con il fine di attuare politiche più efficaci per contrastare tale problema.

L'obiettivo della tesi è quello di studiare il tema della lotta e del contrasto al traffico di droga e sostanze stupefacenti nel Brasile di Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) – con un focus sia sulla politica interna brasiliana, sia sulla politica estera del Brasile e sulla cooperazione regionale e internazionale. Il problema di ricerca cui la tesi intende offrire un'analisi è in che modo la “*war on drugs*” ha colpito il Brasile negli anni dei due governi Lula e quali sono state le politiche pensate dal governo brasiliano per combattere il traffico (e il conseguente uso) di droga nel paese, e portare così avanti la lotta al narcotraffico – anche nel quadro di iniziative regionali e di Convenzioni internazionali a livello ONU.

Il materiale utilizzato per la stesura della tesi comprende essenzialmente quattro fonti primarie che più sono utili nello sviluppo del lavoro e che permettono di affrontare la questione della lotta al narcotraffico. Le prime due, la *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (1988) e il *Tratado Constitutivo de la Unión De Naciones Suramericanas* (2008), evidenziano l'importanza e il ruolo della cooperazione internazionale e regionale in materia di contrasto al narcotraffico. Le seconde, il *Decreto n° 5.144/2004* (o *Lei do Abate*) e la *Lei n° 11.343/2006* (o *Lei de Drogas*), servono invece per identificare e spiegare i provvedimenti proposti e attuati dall'amministrazione Lula a livello interno in Brasile. A queste si accompagneranno altri trattati e altre carte costitutive, come il Trattato Interamericano di Assistenza Reciproca (1947) e la Carta Costitutiva dell'Organizzazione degli Stati Americani (1948); seguite dai discorsi dei presidenti in carica nel periodo considerato circa il problema della droga e i possibili provvedimenti da intraprendere, e dai report annuali dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC). Per sviluppare il lavoro, inoltre, si considereranno anche varie fonti secondarie riguardanti la guerra alla droga e la criminalità organizzata a livello locale e globale, la cooperazione internazionale, la situazione del narcotraffico in Brasile e le iniziative del presidente Luiz Inácio Lula da Silva per cercare di contenere e combattere il problema. Tra queste, alcune delle più importanti sono i lavori di F.R.

Aravena (“América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI (2012)” e “Crimen organizado en América Latina y el Caribe (2008)”); R.G. Azevedo e A.C. Cifali (“Seguridad pública, política criminal y penalidad en Brasil durante los gobiernos Lula y Dilma (2003-2014) – Cambios y continuidades (2016)”); Coyne, C.J. Coyne e A. Hall (“Four decades and counting: The continued failure of the war on drugs (2017)”); Feitosa, G. R. P. Feitosa e J.A.D.O. Pinheiro (2012) (“Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional (2012)”); M.L.T. Garcia, F.X. Leal e C.C. Abreu (“A política antidrogas brasileira: velhos dilemas (2008)”); E.D.M. Martinez e M.P. de Lyra (“O processo de dessecuritização do narcotráfico na Unasul (2015)”); Quero, S.E.V. Quero (“Estados Unidos y la militarización del combate antinarcóticos en América Latina. Tendencias e interrogantes actuales (2003)”); T. Rodrigues (“Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra (2012)”); R. Scherlen (“The Never-Ending Drug War: Obstacles to Drug War Policy Termination (2012)”); Villa, R.D. Villa, T. Rodrigues e F.C. Bastos (“South America in the Post-Cold War Era: war on drugs and the reshaping of the US security agenda (2015)”); L. Zanatta (“Storia dell’America latina contemporanea (2017)”); e V.T. Zúñiga (“El reto del crimen organizado en Brasil y su impacto en las políticas de seguridad y defensa (2014”)). Si tratta di articoli che, oltre a delineare il quadro della guerra alla droga dagli anni ’70 alla fine degli anni della presidenza Obama con le varie iniziative attuate sul campo, spiegano dettagliatamente le relazioni Stati Uniti-America Latina nel complesso meccanismo di lotta al narcotraffico nella regione. Tali articoli, perciò, consentono di delineare il contesto in cui in Brasile durante gli anni di Lula vengono pensati e attuati programmi specifici per contrastare il narcotraffico e la criminalità organizzata ad esso collegata.

La tesi si sviluppa in tre capitoli. Il primo capitolo analizza il contesto storico della guerra alla droga lanciata negli anni ’70 dal presidente Richard Nixon, determinandone le caratteristiche e gli sviluppi nei vari decenni, fino alla presidenza Obama – parallela al secondo mandato di Lula in Brasile. Di particolare rilevanza per tale questione è l’analisi della *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* del 1988, una delle tre convenzioni internazionali delle Nazioni Unite sulla droga e sulle sostanze stupefacenti firmata e ratificata dal Brasile. Il secondo capitolo esamina la lotta al narcotraffico in Brasile durante gli anni della presidenza Lula – un paese che, diversamente da altri della regione, non ha mai suscitato particolare interesse per il suo ruolo nella produzione di droga e nel narcotraffico internazionale, e per operazioni speciali volte a smantellare le reti del

crimine organizzato e dei *narcos*. In questa sezione sono due le questioni fondamentali che vengono analizzate. La prima riguarda i provvedimenti presi dal governo brasiliano per combattere il traffico internazionale di sostanze stupefacenti, e per contrastare la diffusione e il consumo di droga nel paese. La seconda, invece, interessa la politica estera brasiliana del governo Lula, con un focus particolare sulla costituzione e sull'impegno dell'Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) in materia di lotta al crimine organizzato e al narcotraffico. Infine, il terzo capitolo della tesi si propone di analizzare i risultati ottenuti dalla guerra alla droga e al narcotraffico nel Brasile di Lula. Ciò che si vuole verificare è se i provvedimenti e le politiche del governo di Lula e la cooperazione internazionale nel quadro dei trattati e degli organismi internazionali e regionali siano stati efficaci o meno nel contrastare un fenomeno ampiamente diffuso in tutta la regione e in Brasile, e particolarmente dannoso per la sicurezza e il benessere della popolazione e della società brasiliana. Di particolare rilevanza in questa sezione sono i report annuali forniti dall'UNODC e i dati raccolti dall'Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (Obid).

Capitolo I – La guerra alla droga in America Latina e nel mondo: strategie e piani statunitensi per la difesa della sicurezza internazionale

La guerra alla droga degli Stati Uniti in America Latina è cominciata sotto la presidenza di Richard Nixon nel 1971 per proseguire, tramite strategie più o meno simili tra loro, con i suoi successori. La politica anti-droga statunitense degli anni '70 e seguenti porta con sé alcuni aspetti che, soprattutto nel corso del XX secolo, hanno caratterizzato i rapporti e le relazioni emisferiche tra Stati Uniti e America Latina; e che, a partire dagli anni '50, si inseriscono in un quadro geopolitico più ampio – quello della Guerra Fredda e della fine di tale conflitto. Per affrontare la questione della guerra alla droga e al crimine organizzato, perciò, è essenziale considerare le relazioni che intercorrevano all'epoca tra Stati Uniti e i paesi dell'America Latina nell'ambito della sicurezza emisferica. Allo stesso modo, l'approccio statunitense alla questione, in particolare durante gli ultimi anni della Guerra Fredda e con la fine di tale conflitto, plasmerà e si ritroverà nelle politiche e nei programmi internazionali promossi dalle Nazioni Unite a livello regionale e globale.

1.1 – Le relazioni tra Stati Uniti e America Latina e le questioni di sicurezza emisferica

Da oltre un secolo il grande attore dominante negli affari dei paesi dell'America Latina, gli Stati Uniti grazie alla Dottrina Monroe – proclamata nel 1823 – erano riusciti a imporre i dettami della propria politica e della propria economia ai vicini latinoamericani, controllando e dominando queste due importanti sfere degli apparati statali dei paesi del Centro e del Sud America (Hanhimaki et al., 2013; Zanatta, 2017). Un rapporto di dominio, dunque, quello degli Stati Uniti verso la parte meridionale del continente, che si consolidò negli anni, in particolare in quelli successivi alla Seconda Guerra mondiale con l'inizio della Guerra Fredda. Il secondo conflitto mondiale, infatti, vide trionfare la coalizione degli Alleati a guida statunitense. In una regione che, negli anni '39-'45, è interessata scarsamente o per nulla dal conflitto quale l'America Latina, e in un emisfero occidentale in cui si affermava l'egemonia del gigante nordamericano, i paesi latinoamericani vengono travolti negli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra mondiale dai valori politici ed economici degli Stati Uniti: democratizzazione, crescente partecipazione sociale alla vita politica dei paesi e crescente industrializzazione caratterizzarono il periodo considerato, allineando sempre

di più gli Stati latinoamericani ai precetti politico-economici del liberalismo degli Stati Uniti.

È forse a livello politico e sociale, come evidenziato da Zanatta (2017), che in America Latina si registrano alcuni cambiamenti considerevoli che più spingono i paesi della regione verso il colosso del Nord. Tali trasformazioni avranno poi un impatto sugli eventi e sulle vicende dei decenni successivi. In primo luogo, negli anni '40 si registra una crescente partecipazione alla vita politica del paese, con manifestazioni studentesche e popolari a sostegno della democrazia; e un sempre maggiore coinvolgimento della classe lavoratrice operaia nei sindacati – con conseguenze sui salari e sulla tutela dei lavoratori. In secondo luogo, si osserva una crescita della popolazione e del tasso di natalità, seguito da un crollo del tasso di mortalità. Ciò ebbe conseguenze relativamente positive, se si considera che tale aumento della popolazione spinse moltissimi cittadini a spostarsi verso le città, le quali a loro volta si svilupparono in maniera esponenziale. Tuttavia, vi furono anche alcuni aspetti negativi in tale crescita, dal momento che le città che si stavano sviluppando non erano preparate per assorbire l'ingente flusso di persone che in esse si trasferivano: questa impreparazione si tradusse nello sviluppo di aree cittadine povere, non dotate delle infrastrutture e dei servizi adeguati, e dove cominciò a diffondersi la violenza e la criminalità. Tali aree si trasformarono nelle grandi baraccopoli che ancora oggi sono parte delle più grandi città dell'America Latina e nelle quali i problemi legati al crimine di varia natura (omicidi e violenza generalizzata, traffico di droga e di armi, scontri a fuoco tra gang rivali per il controllo del territorio, furti e rapine) sono all'ordine del giorno.

Tuttavia, più autori sono concordi nel constatare che l'egemonia e l'influenza statunitense in America Latina, a partire dalla fine degli anni '40, ebbero particolare rilevanza e si consolidarono sul piano geopolitico, in particolare su quello della sicurezza e della difesa (Hanhimaki et al., 2013; Zanatta, 2017). In effetti, nel contesto di quella che, a partire dal '45, viene definita Guerra Fredda, gli Stati Uniti iniziarono ad essere l'attore di primaria importanza per gli altri Stati della regione, complici una distanza geografica minore rispetto ad Europa e Unione Sovietica, una grande potenza economica sviluppata dagli Stati Uniti durante e in seguito al secondo conflitto mondiale (che li rende la potenza per eccellenza a livello globale), e una vicinanza ideologica e di partnership tra nord e sud del continente. In questo quadro, sotto la pressione esercitata dagli Stati Uniti, si diffusero all'epoca con sempre più forza i

precetti dell'anticomunismo – per cui, in molti paesi dell'America Latina cominciò a circolare l'idea di dover contrastare il nemico, identificato nel comunismo e in tutti coloro che a livello interno seguissero o mostrassero simpatie per tale ideologia –; e del panamericanismo, che promosse una solida cooperazione tra Stati americani e il consolidamento dei rapporti tra i paesi della regione anche per mezzo di organizzazioni e istituzioni regionali. Sia l'anticomunismo, sia (soprattutto) il panamericanismo che si diffusero nella regione grazie all'azione statunitense avevano come motore o principio cardine le questioni di pace, sicurezza e difesa del continente (Zanatta, 2017). A tal proposito, si viene a costituire quello che Francisco R. Aravena (2012a) definisce come “Sistema Interamericano di Difesa”, con cui si rimanda a una serie di riunioni, conferenze e summit che hanno contribuito a definire alcuni caposaldi del sistema di Stati americani in materia di difesa e di sicurezza. All'interno del Sistema Interamericano di Difesa, dunque, si possono annoverare varie iniziative che dal 1945 furono promosse nella regione. Nel 1945, tramite l'Atto di Chapultepec – che conclude i lavori della Conferenza Interamericana sui Problemi della Guerra e della Pace, tenutasi a Città del Messico – gli Stati Uniti e i paesi latinoamericani firmano un accordo che sancisce i principi che avrebbero guidato la comunità emisferica di Stati americani: tra questi compaiono l'uguaglianza giuridica di tutti gli Stati sovrani, l'indipendenza e la personalità giuridica di ogni Stato americano, l'inviolabilità del territorio di ciascuno Stato, il principio di non intervento negli affari interni di ogni paese (Conferencia Interamericana Sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, 1945). Con tale Atto, dunque, gli Stati americani pongono enfasi sulle questioni di sicurezza, sancendo all'articolo 3 che un attacco a uno Stato firmatario di tale patto sarà considerato un attacco a tutti gli Stati della regione. Tale questione troverà un riscontro più concreto due anni dopo, nel 1947, quando a Rio de Janeiro tra gli Stati americani si tiene la Conferenza Interamericana per il Mantenimento della Pace e della Sicurezza nel Continente. In occasione di questo incontro, ventitré Stati dell'area firmano il Trattato Interamericano di Assistenza Reciproca (TIAR o Trattato di Rio), un patto militare con cui gli Stati della regione si impegnano ad “assicurare la pace utilizzando tutti i mezzi possibili, fornire assistenza reciproca effettiva per affrontare gli attacchi armati contro qualsiasi Stato americano, e per scongiurare le minacce di aggressione contro ciascuno di essi” (Organization of American States, 1947)¹. In effetti, è proprio tramite questo patto che

¹ Tutti i testi in lingua diversa dall'italiano presenti in questo lavoro sono stati tradotti dall'autrice della presente tesi. Versione originale: “[...] to assure peace, through adequate means, to provide for effective reciprocal assistance to meet armed attacks against any American State, and in order to deal with threats of aggression against any of them”.

tra gli Stati della regione si afferma il principio per cui un attacco a uno Stato americano sarà considerato un attacco a tutti gli Stati americani – in accordo con quanto sancito dall’articolo 3, comma 1 – giustificandone, conseguentemente, una reazione collettiva per fronteggiare tale minaccia. Entrambi gli autori citati precedentemente sono concordi nell’affermare che tale Trattato e patto militare abbia permesso agli Stati Uniti di legittimare la loro tutela militare e, di conseguenza, il loro intervento contro qualsiasi tipo di minaccia alla sicurezza o interferenza nei paesi della regione, all’epoca riconducibili in particolare al comunismo e all’ideologia di sinistra del mondo sovietico. Secondo Aravena (2012a), sebbene il TIAR rappresentasse l’esempio per eccellenza di che cosa fossero difesa e sicurezza collettiva nel continente americano nel contesto della Guerra Fredda, esso presenterebbe comunque alcune lacune nel non considerare le nuove minacce – come la criminalità organizzata o il narcotraffico – che si stavano sviluppando e che si sono sviluppate a livello globale sia negli anni ’50-’60, sia soprattutto dopo la fine del conflitto freddo. Per tale ragione, dunque, il Trattato peccherebbe di quella multidimensionalità necessaria per essere invocato di fronte alle nuove sfide e alle nuove minacce che mettono in pericolo la sicurezza degli Stati americani. Il Sistema Interamericano di Difesa, in cui il panamericanismo e le questioni di pace e sicurezza trovano la loro affermazione, vede infine nel 1948 la fondazione dell’Organizzazione degli Stati Americani (OSA) – costituitasi poi formalmente nel 1951 – durante la Conferenza di Bogotà. Tale Organizzazione a carattere regionale riunisce i 35 Stati americani e, come menzionato all’articolo 1 della Carta costitutiva, ha lo scopo di “raggiungere un ordine di pace e giustizia, fomentare la solidarietà, fortificare la collaborazione e difendere la sovranità, l’integrità territoriale e l’indipendenza” degli Stati che la compongono (Organization of American States, 1948)².

Considerando quanto emerso dai due Patti e dalla Carta costitutiva dell’OSA, e considerando le affermazioni di Aravena (2012a), Zanatta (2017) e Hanhimaki et al. (2013), risulta dunque evidente che, negli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra mondiale, nel continente americano si affermano con forza nell’agenda geopolitica dei paesi della regione le questioni relative alla sicurezza regionale e internazionale. Le iniziative di pace e di difesa della sicurezza dei paesi americani vengono principalmente ricondotte alla difesa dal nemico e dall’oppositore ideologico,

² Versione originale: “[...] to achieve an order of peace and justice, to promote their solidarity, to strengthen their collaboration, and to defend their sovereignty, their territorial integrity, and their independence”.

politico e militare degli Stati Uniti durante il periodo della Guerra Fredda – l’Unione Sovietica – visto e considerato il peso e l’influenza che proprio gli Stati Uniti esercitavano all’epoca sugli Stati dell’America Latina. Tuttavia, come sottolineato da Aravena (2012a), i Trattati firmati e le istituzioni che si vengono a costituire negli anni ’40-’50, in un primo momento, lasciano in disparte alcune questioni riguardanti la sicurezza degli Stati della regione americana che proprio in questi anni cominciavano ad affermarsi nell’emisfero e a guadagnare sempre più forza in alcuni Stati della regione. Infatti, solo poco dopo l’inizio degli anni ’50, in tutto il continente emerge e si afferma con impeto un’altra grande sfida e minaccia alla sicurezza e alla fragile stabilità degli apparati statali latinoamericani – una sfida che accompagnerà tutta la regione per tutto il resto del secolo e che, ancora oggi, rappresenta un grande problema per la stabilità delle democrazie del Centro e del Sud America, per la sicurezza interna e internazionale e per la salute pubblica di ciascuno Stato: la droga e il narcotraffico internazionale.

1.2 – La “war on drugs” degli Stati Uniti: le motivazioni e le strategie per il contrasto allo sviluppo e al consolidamento del narcotraffico a livello interno e regionale

Negli anni ’50-’60, gli Stati Uniti registrarono all’interno dei propri confini nazionali un incremento esponenziale nel consumo di droga e, quindi, nel numero di persone che da essa diventarono dipendenti. A livello indicativo, secondo quanto riportato da Pérez e Castro (2020), in accordo con delle stime del 1971 – anno in cui venne poi lanciata la guerra alla droga dal presidente repubblicano Richard Nixon – sul consumo della sola cannabis nel paese, circa 24 milioni di cittadini statunitensi dichiaravano di aver provato almeno una volta questa sostanza. Tale aumento marcava un netto contrasto con quella che, ormai dagli anni ’20-’30 del Novecento, era stata la retorica e la politica dei governi statunitensi (democratici e repubblicani) nei confronti della droga e, in generale, di tutte quelle sostanze che alterano la lucidità e le capacità mentali e fisiche degli individui. Una retorica e una politica proibizionista e moralista, che tendeva (e ancora oggi, tende) a criminalizzare la droga e il suo consumo in tutte le sue forme. Una retorica e un approccio, dunque, che prevedevano necessariamente delle misure eccezionali – compreso, in alcuni casi, il ricorso all’uso della forza – per combattere e contrastare la diffusione di tali sostanze nella società e le relative conseguenze sulla sicurezza e sulla salute pubblica degli Stati Uniti (Pinzón, 2014). E, come sottolineato

da Pérez e Castro (2020) e Sirin (2011), un discorso fortemente impregnato di stereotipi e razzismo, che ha sempre teso a colpevolizzare e a trovare nella popolazione afroamericana e latina la principale (se non l'unica) causa del problema del consumo e della dipendenza dalla droga all'interno degli Stati Uniti.

Tale questione, apparentemente irrilevante, risulta fornire una lettura chiave del rapporto tra i governi statunitensi, gli altri paesi della regione e, più in generale, del mondo, e il narcotraffico, che permette di cogliere un dettaglio fondamentale per comprendere la politica antidroga e la guerra alla droga degli anni '70 e seguenti. In effetti, come espresso dagli autori citati in precedenza, da Pinzón (2014) e da Coyne e Hall (2017), i governi degli Stati Uniti, a partire dalla seconda decade del Novecento, hanno sempre classificato il problema della droga come una minaccia e un problema proveniente dall'esterno e che riusciva a penetrare nella società statunitense e a sconvolgerne gli equilibri tramite le comunità afroamericane, di immigrati latinoamericani e di altre minoranze le quali, tra le varie attività, si dedicavano proprio al traffico e allo spaccio di droga e ad azioni criminali per mezzo delle gang – anche queste associate al narcotraffico e all'attività di spaccio di sostanze stupefacenti. Per queste ragioni, gli Stati Uniti avrebbero nel corso degli anni cercato di approfondire (o, alcune volte, di imporre) la cooperazione e la collaborazione a livello internazionale per frenare la diffusione e il consumo di droga all'interno dei loro confini e contrastare il narcotraffico internazionale. La cooperazione internazionale in materia di narcotraffico interessò e interessa, in particolare, la sfera regionale e, quindi, i rapporti Stati Uniti-America Latina. Secondo Coyne e Hall (2017), gli Stati Uniti, tramite l'incentivo alla cooperazione e alla collaborazione regionale e tramite l'assistenza fornita ai governi della regione nel contrasto al traffico di sostanze illecite, miravano

a mantenere una stabilità e un equilibrio nella regione, a smantellare i cartelli e le organizzazioni criminali che minacciavano la sicurezza domestica (statunitense) e internazionale e a spingere i governi della regione a implementare politiche allineate a quelle degli Stati Uniti e agli interessi statunitensi (Coyne e Hall, 2017, 13)³.

Di questo si può trovare prova, ad esempio, nella fondazione, avvenuta nel 1986, e dei lavori della Commissione Interamericana per il Controllo dell'Abuso di Droghe (CICAD, dall'acronimo in spagnolo) – l'organo consultivo dell'Organizzazione degli Stati Americani, che funge da foro di discussione per gli Stati membri

³ Versione originale: “[...] to maintain regional balances, disrupt international criminal syndicates that threaten domestic and international security, and push foreign entities to undertake policies that align with U.S. interests”.

dell'Organizzazione affinché questi possano trovare soluzioni comuni e incentivare la cooperazione regionale e internazionale per il problema della droga e del narcotraffico (Organization of American States, 1986).

Nello stesso periodo in cui negli Stati Uniti aumenta il consumo di droga e sostanze stupefacenti, in alcuni Stati dell'America Latina (paesi dell'area andina quali Bolivia, Colombia e Perù, e Messico) si sviluppano e si consolidano sul territorio nazionale di questi paesi alcuni gruppi e organizzazioni criminali. Tali organizzazioni emergono con particolare forza soprattutto in Colombia e in Messico e si dedicano a numerose attività illecite e criminali, come la produzione e il traffico di droga e di sostanze stupefacenti – non a caso, Colombia e Messico a partire dagli anni '70 diventano i due principali paesi in cui i cartelli della droga e il narcotraffico acquistano sempre più forza all'interno dei confini nazionali – o il traffico di armi, il riciclaggio di denaro, per non parlare della violenza e degli omicidi che tali organizzazioni disseminavano e commettevano in questi Stati. A livello locale, i cartelli colombiani e messicani prendono il controllo di tutta la catena produttiva della droga, dalla sua coltivazione all'esportazione verso l'estero, in particolare prima verso gli Stati Uniti – il più grande ricettore e consumatore di cocaina, eroina e marijuana latinoamericana nel mondo – e, successivamente, dagli anni '80-'90 verso i paesi dell'Unione Europea e l'Africa (Bagley, 2013; Martinez e de Lyra, 2015). L'esportazione verso l'estero e, quindi, il narcotraffico internazionale sono sicuramente facilitati da un mondo che, dopo la Seconda Guerra mondiale, è stato sempre più interconnesso, e da confini e frontiere che sono diventati facilmente permeabili: queste due condizioni hanno permesso ai cartelli latinoamericani non solo di aumentare la produzione di droga e sostanze stupefacenti vista l'alta domanda a livello regionale e mondiale, ma anche e soprattutto di espandere i loro traffici e i loro giri d'affari all'estero, affiliandosi anche al supporto di reti criminali locali. Autori come Bagley (2013), tuttavia, sottolineano anche come il traffico di droga e l'aumento del suo consumo abbia interessato anche i paesi della stessa America Latina. Nello specifico, secondo stime del 2010, sarebbe il Brasile a classificarsi al primo posto tra i paesi dell'America Latina per consumo di droga (cocaina), secondo solo agli Stati Uniti, seguito dall'Argentina, altro grande consumatore di tale sostanza. L'aumento esponenziale del consumo di droga e sostanze stupefacenti in America Latina, secondo il professore, avrebbe generato tre importanti conseguenze. In primo luogo, come già menzionato in precedenza, si sarebbe assistito a un aumento della domanda di droga e, quindi, a un conseguente e necessario aumento della produzione per soddisfare tale

richiesta. In secondo luogo, l'espansione del consumo di droga a livello regionale avrebbe portato al coinvolgimento di reti e organizzazioni criminali locali, a cui i cartelli colombiani e messicani avrebbero potuto appoggiarsi. Infine, vista l'alta domanda di droga in varie parti della regione latinoamericana e nel mondo, le organizzazioni di *narcos* sarebbero state costrette ad ampliare le vie per garantire il traffico internazionale e l'arrivo della droga in varie destinazioni.

Quest'ultimo elemento apre la discussione per un'altra questione importante: il ruolo dei paesi di transito. Con l'aumento della domanda di droga e la necessità di ampliare le rotte dei traffici, alcuni paesi della regione latinoamericana come il Brasile iniziano a svolgere un ruolo di primaria importanza per le organizzazioni criminali dedite alla produzione e al traffico di droga. Secondo Pinzón (2014), infatti, il Brasile – così come tutti i paesi del Cono Sud – comincia ad acquisire un ruolo di primaria importanza soprattutto per i cartelli andini per due principali ragioni. Prima di tutto, perché in Brasile si producono, e vengono di conseguenza forniti ai cartelli, due precursori chimici (l'etere e l'acetone) utilizzati per lavorare la foglia di coca e ottenere come prodotto finale la cocaina. Il Brasile, dunque, comincia a ricoprire indirettamente un ruolo fondamentale per la produzione di sostanze stupefacenti che verranno poi consumate regionalmente e nel mondo. E in secondo luogo, perché per la sua collocazione geografica, il Brasile si afferma come paese chiave per il transito di droga e sostanze illecite che dall'area andina si muovono verso i mercati europei e africani. Non ricoprendo in modo diretto un ruolo primario nella produzione della droga, il Brasile si afferma però come paese di transito – il termine con cui si identificano tutti quei paesi “di nicchia” nella produzione, ma che allo stesso tempo ricoprono un ruolo essenziale per lo sviluppo e il consolidamento di nuove rotte per i traffici illeciti attraverso cui la droga, in questo caso, può passare per arrivare poi sui mercati internazionali – anche grazie alla presenza di organizzazioni locali dedite alla criminalità e ad altre attività illegali.

Per fronteggiare l'espansione dei cartelli di *narcos* in America Latina e, soprattutto, per porre un freno all'incremento nel consumo di droga a livello interno, il presidente repubblicano degli Stati Uniti, Richard Nixon, nel 1971 dichiara la “Guerra alla Droga” (o “*War on Drugs*”). Il discorso strettamente moralista e conservatore contro la droga – che tendeva a criminalizzare sia la droga in sé, sia i consumatori, che vennero catalogati come un problema per tutte le sfere della società – era iniziato già nel 1969 ed aveva

trovato sempre più forza nel 1970, quando il presidente Nixon era riuscito a far passare il *Controlled Substances Act*. Tuttavia, la guerra alla droga viene dichiarata ufficialmente il 17 giugno 1971, quando nel suo discorso alla Casa Bianca circa la necessità di intensificare i programmi per il controllo sul consumo e sull'abuso di droga, il presidente Nixon dichiarava che

il nemico pubblico numero uno negli Stati Uniti è l'abuso di droga. Per combattere e sconfiggere tale nemico, è necessario lanciare una nuova offensiva totale. Ho chiesto al Congresso di fornire l'autorità legislativa e i fondi per alimentare questo tipo di attacco (Nixon, 1971)⁴.

Con tale dichiarazione, più autori sono concordi nel sottolineare che il presidente Nixon abbia dato inizio in modo ufficiale a quella che, almeno fino agli anni della presidenza di Barack Obama, è stata la strategia anti-droga statunitense a livello internazionale, specie nei confronti dei vicini latinoamericani – area che, dagli anni '50, si è costituita come il maggior produttore ed esportatore di sostanze stupefacenti verso gli Stati Uniti e il resto del mondo (Coyne e Hall, 2017; Pérez e Castro, 2020; Scherlen, 2012). Secondo quanto riportato da Martinez e de Lyra (2015), Pérez e Castro (2020), Pinzón (2014) e Sirin (2011) ciò che si intende con “guerra alla droga” è una serie di discorsi a livello politico, uniti a un insieme di iniziative dell'apparato statale volti a contrastare l'ingresso di droga negli Stati Uniti e il suo consumo e abuso da parte della popolazione statunitense. Tali discorsi puntavano a criminalizzare e a condannare come responsabili della situazione alcuni paesi (ovvero i paesi latinoamericani, all'inizio in particolare il Messico) e alcune etnie (afroamericani e *latinos*): i primi ritenuti colpevoli non solo di aver lasciato che, all'interno dei loro confini, il problema del narcotraffico si sviluppasse e dilagasse, ma anche di essere incapaci di risolverlo e impegnarsi efficacemente per contrastarlo prima che si espandesse verso l'esterno; i secondi, invece, considerati come pericolosi perché associati ad attività violente e criminali delle gang e responsabili del traffico di droga e del relativo uso negli Stati Uniti. Per quanto riguarda le iniziative statali statunitensi, esse comprendevano cospicue cifre di denaro (milioni di dollari statunitensi) da destinare a campagne anti-droga, l'uso della forza e la militarizzazione della guerra tramite l'impiego delle Forze Armate, e, non meno importante, la trasformazione del problema della droga in una delle maggiori minacce alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Perciò, in quanto tale, per i governi degli Stati

⁴ Versione originale: “America's public enemy number one in the United States is drug abuse. In order to fight and defeat this enemy, it is necessary to wage a new, all-out offensive. I have asked the Congress to provide the legislative authority and the funds to fuel this kind of an offensive”.

Uniti dal presidente Nixon a seguire, la droga, il suo consumo all'interno dei confini statunitensi e il narcotraffico internazionale e regionale che aveva ormai cominciato a dilagare, e la visione di tali problematiche come un nemico da combattere e sconfiggere richiedevano necessariamente l'applicazione di misure eccezionali e coercitive da parte dei governi in carica – da cui la necessità di dichiarare una vera e propria “*War on Drugs*”.

A partire dalla dichiarazione dell'avvio della guerra alla droga, i discorsi, le visioni e le strategie delle presidenze statunitensi da quella di Richard Nixon a quella di Bill Clinton (fino al secondo mandato compreso), a prescindere dall'appartenenza al Partito Repubblicano o al Partito Democratico dei presidenti, sono sempre stati molto simili tra loro. In primo luogo, vari autori hanno constatato – e questo è facilmente ritrovabile nelle Convenzioni internazionali firmate nel quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e nelle iniziative all'interno dell'OSA – che la politica anti-droga e, dunque, la guerra alla droga statunitense mirava ad esportare a livello internazionale il discorso proibizionista, moralista e di criminalizzazione della droga che, fino ad allora, aveva trovato ampio spazio solo a livello interno (Coyne e Hall, 2017; Pinzón, 2014). In un emisfero occidentale in cui, negli anni della Guerra Fredda e seguenti, gli Stati Uniti avevano un ruolo di leader per l'Occidente, e in un mondo sempre più globalizzato e interconnesso, in cui la problematica in questione – la droga, la sua produzione, il suo consumo e il suo traffico – riguardava sempre più e con sempre maggiore forza tutti i paesi del mondo, discorsi che accentuavano misure proibizioniste e la criminalizzazione delle sostanze stupefacenti risultavano sia esportabili facilmente all'estero, sia di particolare interesse per preservare la sicurezza degli Stati Uniti e i valori della società statunitense – i quali si ritrovavano condivisi e fatti propri in buona parte dell'emisfero occidentale. Secondo quanto riportato da Coyne e Hall (2017), negli Stati Uniti i sostenitori della guerra alla droga e, quindi, di tali posizioni moraliste e colpevolizzanti avevano svariate ragioni per supportare la politica anti-droga e le iniziative volte a contrastare il consumo e il traffico di stupefacenti che dall'estero entrava nel paese. Tra queste ragioni figurano motivi di salute pubblica – dal momento che l'uso di droghe e altre sostanze illecite contribuiva alla diffusione di malattie pericolose, come AIDS ed epatite; e che il trattamento delle persone affette da tossicodipendenza aveva un costo oneroso per le casse dello Stato. E ancora, motivi di benessere sociale, a cui i *policy makers* statunitensi riconducevano l'aumento del tasso di disoccupazione e di inattività, che in un circolo vizioso portava a sua volta allo sviluppo di attività illegali – come le

attività delle gang, il crimine, e la violenza, tutte associate alla produzione, al consumo e al traffico di droga – e a problemi di sicurezza pubblica. Per finire, poi, con problemi di riciclaggio di denaro, corruzione di esponenti di governo e delle forze dell'ordine che avevano il compito di supervisionare e contrastare tali attività. Con un discorso proibizionista e che condannava aspramente l'utilizzo e il traffico di droga esportato all'estero, i presidenti e i gruppi di potere statunitensi sostenitori della politica anti-droga ambivano a smantellare i grandi cartelli dei *narcos* latinoamericani – questo anche spingendo i paesi produttori di droga dell'America Latina ad attuare politiche simili a quelle statunitensi – per ridurre, poi, il consumo di droga negli Stati Uniti, e contrastare tutte le attività illecite e la violenza associate all'uso e al traffico di droga da parte delle gang e gruppi criminali presenti sul territorio statunitense.

In secondo luogo, dalla dichiarazione della guerra alla droga fino agli anni del secondo mandato di Bill Clinton, tutti i presidenti hanno sempre seguito una logica economicistica per promuovere la politica anti-droga a livello internazionale. Il presidente Nixon e i suoi successori, così come i sostenitori della politica anti-droga, si trovarono concordi nel perseguire una strategia di riduzione dell'offerta all'estero che avrebbe conseguentemente portato a una riduzione della domanda di droga negli Stati Uniti – in una logica del tipo *“If there were no drugs coming in, then there would be no drug problem”*, come riportato dall'Assistant Secretary of State for International Narcotics Matters alla presidenza Carter, Mathea Falco (1996, 121). Tramite programmi e iniziative volti allo sradicamento e all'eliminazione delle piantagioni di coca negli Stati dell'America Latina, nel corso degli ultimi 30 anni del XX secolo i presidenti statunitensi – seppur con maggior o minore intensità – hanno sempre cercato di eliminare il problema della droga all'origine: sradicando e distruggendo le piantagioni nei paesi produttori di cocaina e di droga, si sarebbe ottenuta una diminuzione della produzione di tali sostanze e, di conseguenza, una riduzione dell'offerta di sostanze stupefacenti sul mercato da poter trafficare, la quale avrebbe così ridotto la domanda da parte dei consumatori statunitensi. A questa strategia di mercato, si sommarono i (molto onerosi) programmi di finanziamento statunitensi ai governi latinoamericani affinché questi sostenessero economicamente i coltivatori di coca nella sostituzione di tale coltivazione con produzioni alternative, destinate principalmente a uso alimentare (Blachman e Sharpe, 1989; Coyne e Hall, 2017; Zirnite, 1998).

In terzo luogo, come sostenuto da Pinzón (2014) e Rodrigues (2012), a partire dalla presidenza Reagan il problema della droga ha iniziato ad essere visto sia come un punto fondamentale ed essenziale della politica estera statunitense nei confronti del vicino latinoamericano, sia come una vera e propria minaccia alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti – quest’ultima, a partire dall’8 aprile 1986 quando viene emanata la *National Security Decision Directive (NSDD) 221 on Narcotics and National Security*. La *NSDD 221* sottolinea tutta una serie di problematiche connesse alla produzione di droga e, soprattutto, al narcotraffico internazionale che permettono di affermare che:

Il traffico internazionale di droga minaccia la sicurezza nazionale degli Stati Uniti, destabilizzando potenzialmente le democrazie alleate. Pertanto, la politica degli Stati Uniti, in collaborazione con le altre nazioni, è quella di fermare la produzione e il flusso di stupefacenti illeciti, di ridurre la capacità dei gruppi insurrezionali e terroristici di utilizzare il traffico di droga per supportare le proprie attività, e di rafforzare le capacità dei singoli governi di affrontare e sconfiggere questa minaccia (Reagan, 1986, 2)⁵.

Tramite questa dichiarazione, dunque, il narcotraffico internazionale che colpiva gli Stati Uniti e i vicini latinoamericani viene presentato come un problema di sicurezza nazionale di ogni paese della regione e di ogni democrazia che, al proprio interno, registrasse la presenza di cartelli e organizzazioni criminali dedite alla produzione di droga, e di traffici illeciti di sostanze stupefacenti in entrata o in uscita dalle proprie frontiere. In questo modo, vedendo il traffico di droga come una questione di sicurezza emisferica, gli Stati Uniti di Reagan promossero non solo iniziative diplomatiche bi- e multilaterali, ma anche e soprattutto l’utilizzo delle Forze Armate statunitensi e locali per contrastare le reti dei cartelli di *narcos* e organizzazioni criminali ad essi associate, e il narcotraffico nella regione (Rodrigues, 2012). Da questo momento, perciò, si assiste a quella che si può definire come l’ultima caratteristica comune alle presidenze statunitensi – da Reagan a seguire – della “*war on drugs*”: la militarizzazione della lotta al narcotraffico. Una mossa necessaria per cercare sia di frenare l’espansione dei cartelli e il traffico di droga (in particolare, di cocaina), sia di garantire e proteggere la stabilità e l’equilibrio regionale tra Stati Uniti e America Latina (Coyne e Hall, 2017). E, come espresso da Blachman e Sharpe (1989), una mossa necessaria per proteggere il paese dai

⁵ Versione originale: “The international drug trade threatens the national security of the United States by potentially destabilizing democratic allies. It is therefore the policy of the United States, in cooperation with other nations, to halt the production and flow of illicit narcotics, reduce the ability of insurgent and terrorist groups to use drug trafficking to support their activities, and strengthen the ability of individual governments to confront and defeat this threat”.

narcos e dai trafficanti di droga, che vennero visti come nemici degli Stati Uniti e dei loro interessi e come vere e proprie minacce alla sicurezza del paese e dei suoi cittadini. Iniziata con Reagan e intensificatasi sotto la presidenza di George H. W. Bush (1989-1993) e Bill Clinton (1994-2000), la militarizzazione della guerra alla droga prevedeva alcune iniziative che, nel corso dei decenni, si sono sempre mantenute: forniture di equipaggiamenti e armi statunitensi alle Forze Armate del Centro e Sud America; invio di personale dell'intelligence statunitense per fornire supporto tecnico e logistico in materia di lotta al narcotraffico; programmi di addestramento per le Forze Armate e le unità anti-droga locali in loco – tramite quelli che vennero definiti *Tactical Analysis Teams (TATS)*, gruppi che comprendevano personale di intelligence e Forze Speciali statunitensi e preparati per formare le Forze locali su iniziative e tattiche anti-droga – e in scuole militari per operazioni anti-droga negli Stati Uniti – come la *School of the Americas (SOA)*, nello Stato della Georgia, che prevedeva un corso di addestramento durante il quale venivano fornite importanti indicazioni circa “la pianificazione, la direzione e l’attuazione di operazioni anti-droga, le tecniche per l’utilizzo delle armi [...] e per i pattugliamenti, gli smantellamenti e gli scontri a fuoco a distanza ravvicinata con i cartelli” (Zirnite, 1998, 168)⁶. Ma non solo. Dalla fine degli anni '80 agli anni 2000, i presidenti in carica degli Stati Uniti hanno promosso e lanciato alcune importanti operazioni e iniziative a carattere militare – in cui, cioè, vennero coinvolte le Forze Armate statunitensi e soprattutto dell’America Latina – volte a contrastare il consolidamento dei cartelli di *narcos*, delle loro reti e attività criminali, dei loro traffici illegali (di droga, di denaro e di armi) e, quindi, a fermare drasticamente il narcotraffico internazionale. Sono questi gli anni della Strategia Andina promossa da George H.W. Bush nei paesi della regione andina (Bolivia, Perù e soprattutto Colombia), i cui fondi andarono destinati al rafforzamento e alla promozione delle attività di militari e forze dell’ordine locali. E sono sempre questi gli anni del Plan Colombia, un pacchetto di aiuti del valore di 1.2 miliardi di dollari statunitensi disposto nel 1999 dal presidente Clinton per il contrasto al narcotraffico in Colombia – aiuti che, per più della metà del loro valore, furono destinati a supportare l’esercito e i militari colombiani, a migliorare i loro equipaggiamenti e il loro addestramento in materia di operazioni anti-droga. Per proseguire, già ormai negli anni 2000, con l’Iniziativa Mérida, un accordo siglato nel 2007 tra George W. Bush (e portato poi avanti dal suo successore, Barack Obama) e il

⁶ Versione originale: “[...] planning, leading, and executing drug interdiction operations, including weapons [...]; patrolling; demolition; and close-quarters combat”.

governo del Messico che prevedeva un copioso piano di finanziamenti per l'addestramento militare delle Forze Armate messicane, per l'acquisto di migliori equipaggiamenti da destinare a esse, oltre che per riformare il sistema giudiziario messicano, cercando di contrastare la corruzione e il narcotraffico (Pinzón, 2014; Rodrigues, 2012; Vélez Quero, 2003; Villa et al., 2015).

Scherlen (2012) e tutti gli autori citati in precedenza, con maggior o minor forza, sottolineano che tali strategie si siano rivelate inadeguate e inefficaci e, di conseguenza, abbiano portato a un sostanziale fallimento della guerra alla droga statunitense a livello regionale. In particolare, l'inefficacia e l'insuccesso di tali iniziative si sono registrati nella logica di riduzione offerta-domanda, con conseguenze significative per il narcotraffico internazionale. In effetti, si può parlare di vero e proprio fallimento perché i piani di sradicamento ed eliminazione delle superfici coltivate a coca (e, quindi, di riduzione della produzione di droga) hanno ottenuto vari effetti opposti rispetto a quelli sperati. Tramite queste iniziative, la politica anti-droga statunitense ha contribuito sempre più a spingere la droga nel mercato nero, meno visibile e meno facilmente controllabile dalle autorità incaricate. Allo stesso tempo, essa ha portato a una maggiore cartellizzazione della droga, la quale ha tolto dal mercato i singoli trafficanti o le piccole reti criminali, lasciando invece spazio ai cartelli e alle organizzazioni criminali più grandi e forti – i quali hanno avuto, così, la possibilità di consolidarsi sui loro territori in termini di potere e forza, e di stabilire dei veri e propri monopoli della droga, che hanno consentito loro di mantenere il controllo delle sostanze dalla loro produzione al loro traffico internazionale (Blachman e Sharpe, 1989; Coyne e Hall, 2017). In quest'ottica, nel suo articolo pubblicato su *Foreign Policy*, Naím (2009, 168) ha fatto notare come, in molti casi, la strategia statunitense di concentrarsi sullo sradicare il problema nei paesi produttori abbia contribuito a “trasferire il potere economico e politico nelle mani dei cartelli di *narcos* e delle loro organizzazioni criminali”, i quali si pongono come “fonti di lavoro ed opportunità economiche” per la popolazione locale⁷. Infine, tali iniziative non hanno tenuto in considerazione le caratteristiche del mercato internazionale della droga – che si distingue per la grande mobilità e la facilità di spostamento delle coltivazioni, e per la grande flessibilità delle sue vie di traffico e distribuzione a livello internazionale. In una dinamica conosciuta come “effetto palloncino”, una volta prese di mira le coltivazioni e le produzioni in paesi come Colombia, Bolivia e Messico, i

⁷ Versione originale: “[...] a transfer of power from governments to criminals [...]. In many places, narcotraffickers are the major source of jobs, economic opportunities, and money for elections”.

cartelli latinoamericani hanno potuto facilmente spostare tali processi in altri paesi della regione – fino ad allora secondari o non considerati per importanza, come il Brasile – mantenendo costanti e inalterati sia la produzione, sia il traffico di droga e altre sostanze stupefacenti a livello regionale e internazionale (Bagley, 2013; Falco, 1996; Pinzón, 2014; Shifter, 2007; Zirnite, 1998).

Allo stesso modo, gli stessi autori hanno rilevato che anche la decisione di coinvolgere le Forze Armate e, quindi, il processo di militarizzazione della guerra al narcotraffico abbia presentato alcune criticità – le quali, pur non fermando le Iniziative e i Piani bilaterali, hanno comunque contribuito a porre un punto interrogativo all’efficacia di tali strategie. Tali criticità si sono riscontrate sia a livello interno negli Stati Uniti, sia negli Stati dell’America Latina. Per quanto riguarda il primo punto, alcuni esponenti del Dipartimento della Difesa statunitense si dicevano scettici e perplessi circa il sempre maggior coinvolgimento di truppe statunitensi nella guerra alla droga: l’efficacia di tali procedure e l’effettivo scopo delle Iniziative e dei Piani statunitensi, l’impatto che questi avrebbero avuto sui paesi già poco stabili della regione, il fatto che i militari potessero ricoprire funzioni anti-droga che di norma non spetterebbero loro, e il fatto di associare il governo e i militari statunitensi a governi latinoamericani ampiamente conosciuti per le loro violazioni dei diritti umani erano solo alcuni delle perplessità e delle criticità sollevate dai membri del Dipartimento e dai militari degli Stati Uniti (Villa et al., 2015; Zirnite, 1998). Per quanto riguarda gli Stati dell’America Latina, invece, Rodrigues (2012) ha sottolineato come la decisione di militarizzare la guerra alla droga e il contrasto al narcotraffico nella regione abbia suscitato reazioni di resistenza da parte di alcuni settori politici e gruppi sociali che, in quegli anni, in America Latina si collocavano a sinistra dello spettro politico. Tuttavia, con governi successivi più in linea o accondiscendenti con le richieste di Washington e, soprattutto, date le considerevoli pressioni diplomatiche da parte degli Stati Uniti verso i paesi latinoamericani tali opposizioni alla militarizzazione sono venute meno. Ciò avvenne, in particolare, perché gli Stati della regione, per la loro collaborazione con i governi statunitensi nel contrasto al narcotraffico, ricevevano copiosi finanziamenti economici, e aiuto e supporto tecnico per le operazioni antidroga – mezzi attraverso i quali i governi statunitensi si assicuravano il costante appoggio alla “*war on drugs*” da parte dei vicini latinoamericani.

Nonostante la guerra alla droga, dopo il suo lancio, come si è visto sia proseguita sulle stesse linee – in particolare, con le presidenze di Reagan e Bush senior e la seconda presidenza Clinton – all’inizio degli anni 2000 la politica antidroga statunitense nei confronti del vicino del Sud subisce alcuni cambiamenti. Secondo quanto riportato da Hernández Martínez (2003), un elemento che negli anni 2000 assume particolare rilevanza è la posizione dominante, quasi egemonica, che gli Stati Uniti assumono per il continente americano e, in generale, nel mondo – complice l’unipolarismo affermatosi a partire da dieci anni prima con la fine della Guerra Fredda e il crollo del blocco sovietico. Egemonia e unipolarismo che, a loro volta, si devono adattare proprio negli anni 2000 a un mondo sempre più globalizzato e interconnesso, in cui gli scambi di qualsiasi genere e tipo e i traffici (sia legali che illeciti) avvengono con incredibile facilità e velocità; e in cui emergono nuove minacce alla sicurezza nazionale statunitense e globale. Come segnalato dallo stesso Hernández Martínez (2003) e da Aravena (2012a) agli inizi degli anni 2000 affiorano dei nuovi pericoli per la sicurezza regionale, che si sommano ad altri già esistenti e che da anni rappresentavano una minaccia per la pace e la stabilità del continente. Tra queste nuove sfide alla sicurezza delle Americhe figurano le migrazioni di massa non controllate e le nuove tipologie di conflitto che trovano la loro rappresentazione più significativa nel terrorismo (il quale registra negli attentati dell’11 settembre 2001 negli Stati Uniti il primo di una lunga serie di attacchi al mondo occidentale e alle istituzioni liberal-democratiche che si verificheranno nel XXI secolo). Ed è proprio il terrorismo internazionale con gli attacchi dell’11 settembre a mettere in moto nella presidenza statunitense dell’epoca, quella di George W. Bush (2001-2008), un cambiamento di priorità e strategia. Dopo gli attentati, infatti, il presidente lancia la cosiddetta “guerra al terrorismo” (“*war on terror*”), una campagna militare contro il terrorismo che dall’11 settembre diviene la principale minaccia e sfida alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti e in generale del mondo intero. Secondo il politologo latinoamericano Francisco R. Aravena (2012b), in seguito agli attentati del 2001 l’America Latina perde di importanza per la politica estera statunitense: pur riconoscendo alcune priorità per la cooperazione e i rapporti regionali, tra le quali comparivano le questioni di sicurezza, di commercio e di migrazioni, queste avrebbero perso quella preminenza tipica del passato e, soprattutto, avrebbero riguardato in modo particolare Messico e i paesi dell’America Centrale. È vero che l’America Latina perde quel ruolo prioritario che occupava da sempre nell’agenda statunitense per lasciare spazio a questioni più urgenti, ma è anche vero che

la regione latinoamericana e le questioni di sicurezza e stabilità relative a tale area non vengono abbandonate e lasciate in secondo piano dall'amministrazione statunitense – una concretezza nei fatti molto diversa dalla visione sostenuta da Aravena. Infatti, esperti e studiosi come Martinez e De Lyra (2015), Pinzón (2014) e Villa et al. (2015) hanno evidenziato che sulla scia delle iniziative proposte e lanciate dal presidente Clinton negli anni '90 e del consolidamento della visione della droga come una minaccia alla sicurezza e alle istituzioni democratiche, e sulla scia della “*war on terror*” lanciata dopo gli attentati dell'11 settembre, a livello interno il presidente George W. Bush riesce a cancellare dei cavilli burocratici che distinguevano i programmi e le iniziative anti-terrorismo da quelli anti-droga, portando così gli Stati Uniti di fronte a due importanti opportunità nel contrasto al terrorismo internazionale e al narcotraffico nella regione. In primo luogo, l'eliminazione di tali distinzioni ha permesso al governo degli Stati Uniti di riconoscere e classificare come organizzazioni terroristiche o come terroristi un grande numero di gruppi armati e di individui – tra cui, in America Latina, figurano organizzazioni come le *FARC* in Colombia o *Sendero Luminoso* in Perù – dediti ad attività illecite (tra cui figurava il traffico di droga e i rapporti con i narcotrafficcanti locali), violente e che mettevano a rischio o rappresentavano un serio pericolo per le istituzioni e i valori delle democrazie occidentali. In questo contesto, dunque, con George W. Bush si ritorna a parlare di “narcoterrorismo” – seguendo una strategia simile a quella utilizzata da Ronald Reagan circa vent'anni prima, seppur con alcune differenze visto il contesto geopolitico in cui le due presidenze si inseriscono – con cui si identificano i rapporti e le relazioni di fiducia e finanziarie tra i cartelli dei narcos e i gruppi o le organizzazioni di terroristi, generalmente dedite ad attività di guerriglia interna, azioni sovversive, e violenza in generale. In secondo luogo, proseguendo sulla via della lotta al narcotraffico e al narcoterrorismo, il presidente Bush cambia quasi radicalmente approccio al problema della droga e del narcotraffico, cominciando a percepire tutto ciò che ruota attorno alla droga, dalla sua produzione al suo traffico internazionale, come una problematica e una questione locale con legami, connessioni e ripercussioni globali – abbandonando, in qualche modo, l'idea dei suoi predecessori, i quali riconoscevano certamente il narcotraffico come un problema regionale e globale ma vedevano la Colombia e il Messico come diretti (e unici) responsabili di tale problema. In questa prospettiva, nel 2001 viene lanciata l'Iniziativa Regionale Andina – rinominata nel 2002 in Iniziativa Andina contro la Droga (o *Andean Counternarcotics Initiative, ACI*) – un piano volto a combattere i gruppi di

narcoterroristi e frenare il narcotraffico non più solo in Colombia (paese verso il quale comunque continuano ad essere indirizzati la maggior parte dei finanziamenti statunitensi per combattere i cartelli e ridurre la produzione e il traffico di droga, pari a circa il 65% del miliardo e 430 milioni di dollari statunitensi stanziati per tale Iniziativa), ma anche in tutta la regione andina e, in generale in quasi tutta l'America Latina. Per quanto riguarda la regione andina, l'ACI riconosce gli sforzi e le iniziative di successo nel contrasto alla produzione di cocaina realizzati da Bolivia e Perù, fornendo loro il supporto necessario per continuare nella lotta allo sradicamento delle piantagioni di coca. Invece, con riferimento agli altri paesi dell'America Latina, l'Iniziativa di Bush comincia ad includere tutti quei paesi "secondari" nella produzione di droga, nel suo traffico e nella presenza di reti criminali e di *narcos* dediti a tali attività, ma che proprio all'inizio degli anni 2000 cominciavano a registrare un'espansione dei cartelli e delle relative attività illecite sui loro territori: tra questi, si trovano il Brasile, l'Ecuador e il Venezuela (Martinez e De Lyra, 2015; Pinzón, 2014; Villa et al., 2015).

È importante menzionare che nei primi anni 2000, con George W. Bush alla guida degli Stati Uniti, dei passi importanti si registrano non solo a livello di interventi e iniziative dirette nei paesi della regione, ma anche nei lavori della diplomazia, in particolare in ambito regionale. Nel quadro dell'Organizzazione degli Stati Americani, il 28 ottobre 2003 tutti gli Stati membri firmano la Dichiarazione sulla Sicurezza nelle Americhe, che segna un'importante presa di coscienza e di posizione degli Stati appartenenti all'Organizzazione circa le nuove sfide alla sicurezza dei paesi. Infatti, all'art.2, comma 4 della Dichiarazione gli Stati membri si trovano concordi nell'affermare che "la sicurezza degli Stati dell'Emisfero è posta in pericolo [...] da minacce tradizionali e da nuove minacce, problemi e altre sfide di diversa natura" (Organization of American States, 2003, 4)⁸, tra le quali figurano: il terrorismo, il crimine organizzato, il problema mondiale della droga e il narcotraffico, la corruzione, il traffico di armi, il traffico di persone, la povertà e l'esclusione sociale, i disastri naturali, e alcune malattie come l'AIDS. Sono proprio le malattie a fornire un importante spunto per spiegare un altro significativo cambiamento della guerra alla droga, avviato sotto la presidenza di George W. Bush e proseguito nella seconda metà degli anni 2000 dal suo successore, Barack Obama (2009-2017). Diversamente dai loro predecessori che si erano concentrati

⁸ Versione originale: "La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada [...] por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa".

maggiormente nello sradicamento delle piantagioni di coca nei paesi produttori di droga e nella riduzione domanda-offerta in visione prettamente economicistica e che vedevano il problema della droga negli Stati Uniti come un fenomeno causato solo da eventi esterni, con Bush e Obama questa concezione cambia. Infatti, con le due nuove presidenze si pone maggiore enfasi e attenzione al consumo di droga come un problema prevalentemente interno – sottolineando, cioè, che per quanto il traffico di droga sia internazionale e provenga certamente dall'esterno per la sua gran parte, i consumatori e i dipendenti dalla droga si trovano all'interno degli Stati Uniti, rappresentando un serio problema per la salute pubblica statunitense. A testimonianza di tale cambiamento si pensi che, alla fine del mandato presidenziale di Bush, nel 2007 viene approvata la nuova *National Drug Control Strategy* – la strategia annuale con cui si delineano le iniziative e le misure da implementare per affrontare il problema dell'uso e dell'abuso di droga negli Stati Uniti – la quale pone come focus centrale del discorso le problematiche legate alla salute dei cittadini. Tale Strategia, infatti, prevedeva l'avvio di campagne di prevenzione nelle scuole, rivolte ai giovani e alle loro famiglie, per disincentivare il consumo di droga e sostanze stupefacenti. Allo stesso tempo, la Strategia del 2007 poneva particolare enfasi sulla necessità di trattare i consumatori di droga e di sostanze nella loro fase iniziale, senza aspettare che questi diventassero dipendenti dalla droga a tutti gli effetti – evitando, in questo modo, effetti negativi sia per la salute del singolo individuo, sia per la salute pubblica e il sistema sanitario nazionale. Nella *Strategy* del 2007, come terzo punto fondamentale del programma, si sottolinea anche la necessità di continuare nella lotta al narcotraffico a livello internazionale, per smantellare le organizzazioni criminali e i cartelli dediti al traffico di droga che entrava negli Stati Uniti (U.S. Department of Justice, 2007; Villa et al., 2015). Un cambiamento piuttosto sostanziale rispetto alle presidenze precedenti (ad eccezione della prima presidenza Clinton), le quali avevano sempre utilizzato come cardini delle loro Strategie iniziative e pratiche volte alla punizione dei consumatori di droga, invece che alla prevenzione e al trattamento medico.

Con l'arrivo alla Casa Bianca e durante la presidenza di Barack Obama (2009-2017), il pilastro centrale della politica anti-droga statunitense per affrontare il problema dell'uso e dell'abuso di droga a livello interno continua a concentrarsi sulla sfera della salute pubblica, con campagne e iniziative di prevenzione e di trattamento dei consumatori (sia nelle loro fasi iniziali, che di tossicodipendenze più serie e complesse) – ad esempio, solo nel 2010, il presidente Obama fece stanziare un totale di 340 milioni di dollari per

programmi di prevenzione, trattamenti e interventi precoci per le tossicodipendenze (Sirin, 2011). Allo stesso tempo, come riportato da Aravena (2012b), l'arrivo di Obama alla presidenza degli Stati Uniti segna anche un'importante svolta per le relazioni emisferiche. Il presidente statunitense, infatti, ha sottolineato l'importanza della diplomazia e della cooperazione regionale e internazionale non solo in materia economica e politica, ma anche e soprattutto nell'ambito della sicurezza regionale. A tal proposito, Barack Obama – così come i suoi predecessori – tra le principali questioni di sicurezza che rappresentano una minaccia per la pace e le istituzioni democratiche della regione e del mondo riconosce il problema della droga e, più in generale, del narcotraffico internazionale. A sostegno di tale posizione e preoccupazione da parte del presidente statunitense si può prendere ad esempio l'Iniziativa Mérida (avviata ufficialmente nel 2009) tra Stati Uniti e Messico, oppure l'installazione di basi militari in territorio colombiano, sempre nel 2009 – quest'ultima rivelatasi una questione particolarmente controversa e che ha suscitato le critiche da parte dei paesi della regione e dell'Unione delle Nazioni Sudamericane (Unasur), i quali non approvarono tale decisione per due ragioni: in primo luogo, perché si trattava di una decisione unilaterale presa dagli Stati Uniti con la Colombia, la quale non aveva consultato i paesi membri dell'Unasur in merito a tali installazioni; e in secondo luogo, perché i paesi dell'Unione non approvavano la presenza di basi militari e, di conseguenza, di militari stranieri non appartenenti alla regione latinoamericana o all'Unasur (Aravena, 2012b; Villa et al., 2015).

In generale, dunque, si può affermare che, seppur con alcune lievi differenze nel corso dei quarant'anni considerati, la guerra alla droga si è sempre avvalsa delle stesse strategie: visione del problema della droga come un qualcosa proveniente dall'esterno degli Stati Uniti e che, in quanto tale, rappresentava una minaccia per la sicurezza nazionale e dei cittadini statunitensi; logica di riduzione dell'offerta e della domanda tramite programmi di sradicamento ed eliminazione delle piantagioni nei paesi produttori; e militarizzazione del conflitto per cercare di togliere potere e forza, e sconfiggere i cartelli di *narcos* e le organizzazioni criminali ad essi affiliati in America Latina. Tali strategie e tecniche nella lotta alla droga in America Latina sono state accompagnate contemporaneamente da iniziative diplomatiche multilaterali nella cornice dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Le varie conferenze e convenzioni ONU in materia di lotta al narcotraffico internazionale e di contrasto al problema mondiale della droga hanno occupato e ancora oggi occupano un ruolo

fondamentale per cercare di controllare e frenare il traffico di droga internazionale e tutte le attività criminali ad esso riconducibili – tutte questioni che ormai si sono estese a livello globale.

1.3 – Le strategie della guerra alla droga statunitense nelle Convenzioni internazionali ONU contro il narcotraffico

Immediatamente dopo la costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) nel 1945, a tale organismo viene affidato il controllo di numerose questioni, tra le quali figura il problema della droga e del narcotraffico internazionale. Come si è descritto in precedenza, infatti, la guerra alla droga degli Stati Uniti in America Latina viene ufficialmente dichiarata negli anni '70, ma il problema legato alla produzione, al consumo e il traffico di tali sostanze risale già a molti decenni prima, durante i quali le reti di criminali e narcotrafficienti avevano avuto la possibilità di organizzarsi, acquisire maggior potere e forza, consolidarsi e consolidare i loro traffici a livello locale, regionale e infine globale.

Nel quadro delle Nazioni Unite, sono tre le Convenzioni internazionali sul problema delle droghe, delle sostanze stupefacenti e del narcotraffico che vengono firmate e ratificate dagli Stati. La prima Convenzione ad essere firmata è la *Single Convention on Narcotic Drugs* (1961), la quale definisce e rende univoche le strategie e le normative da adottare a livello internazionale per affrontare il problema della droga e delle sostanze stupefacenti. Tale Convenzione risulta interessante poiché, a proposito delle linee guida da seguire nelle politiche anti-droga, essa limita l'utilizzo di una serie di sostanze (tra cui oppiacei, cocaina e marijuana) esclusivamente in campo medico e sanitario, cancellando la possibilità che queste vengano utilizzate a livello sociale fuori da questi contesti, per così dire, protetti e controllati. Allo stesso tempo, a sostegno del fatto che tali normative devono essere unificate tra tutti gli Stati, la Convenzione delinea e crea gli organismi che si occuperanno di controllare l'applicazione di tali normative nel quadro delle Nazioni Unite – un passo importante per il controllo dell'uso e dell'abuso di tali sostanze a livello mondiale. La seconda Convenzione, la *Convention on Psychotropic Substances* (1971), cerca di far fronte a un aumento dell'utilizzo delle droghe per motivi che non rientrano negli usi medici e sanitari – incremento che si verifica proprio nel corso degli anni '60. Per questa ragione, la Convenzione include altri tipi di droghe sintetiche alla lista di sostanze il cui uso deve essere controllato,

regolamentato e circoscritto a determinate aree di utilizzo. È interessante notare che questa seconda Convenzione ONU viene firmata a seguito di un aumento del consumo di droga a livello mondiale, nello stesso anno in cui negli Stati Uniti, come si è visto, il presidente Richard Nixon lancia la “guerra alla droga” (Pinzón, 2014).

Ai fini di questo lavoro, sebbene tutte e tre le Convenzioni ONU siano davvero importanti per discutere di guerra alla droga, contrasto al narcotraffico e possibili soluzioni al problema mondiale delle droghe, la terza, la *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (1988) è quella che risulta in assoluto più significativa e che pertanto verrà considerata. Come concordato da Pinzón (2014) e Rodrigues (2012), e come si può constatare nel preambolo della Convenzione stessa, la firma di tale documento si inserisce in un contesto e in un periodo storico davvero particolare. Infatti, come si è visto in precedenza, la decade 1980-1990 rappresenta gli anni in cui, a livello internazionale, i cartelli di narcotrafficienti e tutte le organizzazioni criminali ad essi associati e dediti alla produzione e al traffico di droga non solo si stavano espandendo, ma anche e soprattutto si stavano consolidando e stavano acquisendo sempre più forza e potere a livello locale e internazionale – e, come si è visto, non è un caso che proprio alla fine degli anni '80, in concomitanza con la firma della Convenzione, con le presidenze di Reagan e Bush negli Stati Uniti si assista a un intensificarsi degli sforzi per combattere e contrastare l'espansione dei cartelli di *narcos* e dei loro traffici illeciti. A tal proposito, nel preambolo della Convenzione le parti contraenti esprimono la loro grave preoccupazione per

l'ampiezza e il trend in aumento della produzione illecita, della domanda e del traffico di droghe e sostanze psicotrope, le quali costituiscono una seria minaccia per la salute e il benessere degli esseri umani e colpiscono negativamente le fondamenta economiche, culturali e politiche della società (United Nations Office on Drugs and Crime, 1988, 123)⁹.

Tuttavia, a destare preoccupazione nelle parti vi sono anche altri due elementi di particolare rilevanza e che, si potrebbe affermare, rappresentano due delle principali ragioni per cui la Convenzione viene ideata, scritta e firmata. Il primo fattore è rappresentato dalla crescente e costante espansione della produzione, dei traffici illeciti e del consumo di droga e sostanze stupefacenti in vari strati della società, specialmente

⁹ Versione originale: “the magnitude of and rising trend in the illicit production of, demand for and traffic in narcotic drugs and psychotropic substances, which pose a serious threat to the health and welfare of human beings and adversely affect the economic, cultural and political foundations of society”.

in quelli più giovani che comprendono bambini e adolescenti. Un problema, questo, già segnalato anche nelle due precedenti Convenzioni. Il secondo elemento, invece, è il riconoscimento dei legami e delle relazioni che esistono tra il traffico di droga e altre attività illecite, vincolate al crimine organizzato transnazionale – tra le quali si includono il riciclaggio di denaro, il traffico di armi, il traffico di esseri umani, la corruzione. Si può dire che questo secondo punto è un fattore di nuova introduzione nella cornice delle Convenzioni ONU contro il traffico di droga, dal momento che nei due precedenti Trattati tale problema non è mai stato citato o menzionato – dato che, diversamente dalla Convenzione in questione, le precedenti limitavano il loro scopo di azione al rendere meno accessibili e più controllate alcune sostanze stupefacenti e psicotrope, non sottolineando con forza come in questo caso il problema del traffico internazionale, dei legami tra narcotrafficienti e criminalità organizzata, e di altri tipi di traffici illeciti connessi a quello della droga. Sempre con riferimento a questo secondo punto, le parti riconoscono che tali vincoli tra cartelli di *narcos* e gruppi criminali, le loro attività e i loro traffici e affari illeciti rappresentano una seria minaccia per la sovranità e la stabilità degli Stati e delle loro economie, oltre che per la loro sicurezza e la sicurezza internazionale (United Nations Office on Drugs and Crime, 1988).

Per queste ragioni, perciò, le parti riconoscono che tutte le questioni menzionate in precedenza e legate al traffico di droga e sostanze stupefacenti – con un focus particolare sul consolidamento dei cartelli e sull'espansione del narcotraffico internazionale – sono questioni di massima priorità dato che, a partire dagli anni '80, il traffico di droga e di altre sostanze stupefacenti diventa un problema ormai non più circoscritto ad alcune e poche aree del mondo (come Colombia e Messico in America Latina, ad esempio), ma a carattere fortemente internazionale, capace di attraversare con facilità i confini, di corrompere le istituzioni dei sistemi democratici, e di sviluppare rapporti con altre organizzazioni criminali (alimentando ulteriormente tali traffici e creandone di nuovi, come quello delle armi, che a sua volta creerà notevoli problemi a livello interno causando, ad esempio, un aumento delle esecuzioni tra bande e cartelli rivali e, in generale, un incremento nel tasso di omicidi in alcuni paesi). Essendo questioni di elevata priorità per le autorità statali, il problema del traffico internazionale di sostanze illecite e delle altre attività illegali che questo sviluppa richiedono un rafforzamento e un'intensificazione della cooperazione internazionale, anche nel quadro delle Nazioni Unite. In effetti, l'articolo 2, comma 1 della Convenzione sottolinea proprio come lo scopo del Trattato sia quello di “promuovere la cooperazione tra le parti

affinché queste possano fronteggiare con maggior efficienza i diversi aspetti legati al traffico illegale di sostanze stupefacenti e psicotrope a carattere internazionale”¹⁰.

Per affrontare tale questione, tutte le parti contraenti della Convenzione potranno adottare le misure legislative e amministrative necessarie, purché esse siano conformi con le disposizioni dell’ordinamento giuridico interno a ciascuno Stato. Tali misure, come espresso nell’articolo 3, potranno essere impiegate per qualificare come delitti penali alcuni crimini – tra i quali figurano, ai commi 1 e 5, la produzione di droga e sostanze stupefacenti da destinare alla vendita, il commercio (importazione ed esportazione) di tali sostanze, il trasporto della droga, il possesso di strumenti necessari per la produzione delle sostanze, l’istigazione a commettere o a prendere parte a reati di narcotraffico transnazionale, la partecipazione ad attività legate alla criminalità organizzata internazionale, oppure l’uso della violenza e delle armi associato a crimini legati alla droga (*ibid*). Sempre al comma 5 risulta interessante il contenuto delle lettere e) ed f). Il primo punto introduce la possibilità di condannare l’imputato che abbia commesso uno o più crimini tra quelli citati in precedenza quando egli ricopra un ruolo di funzionario pubblico al servizio dello Stato. Si tratta di un punto particolarmente importante, in quanto segnala con forza la grave problematica della corruzione di funzionari pubblici da parte dei cartelli della droga e, più in generale, della criminalità organizzata che aveva allertato tutte le parti contraenti la Convenzione e gli organismi internazionali. Di fatto, amministrazioni e governi corrotti in più parti del mondo (anche se, ai fini di questa tesi, è bene ricordare che gravi problemi di corruzione si registrano proprio in alcuni Stati dell’America Latina) non avrebbero rappresentato solo un’opportunità di consolidamento del proprio potere per i *narcos* e la criminalità organizzata – che avrebbero, infatti, avuto la possibilità di infiltrarsi nelle istituzioni controllando vari aspetti della vita politica dei singoli paesi – ma anche e soprattutto un pericolo e una minaccia alla stabilità delle istituzioni di tutto il mondo. La lettera f), invece, porta l’attenzione sull’impiego e sull’utilizzo di bambini e adolescenti come corrieri della droga o come mezzi per spostare altre tipologie di tutti quei prodotti classificati come illegali e relazionabili al traffico di droga e sostanze psicotrope. L’utilizzo di minori da parte dei cartelli e della criminalità organizzata menzionato nella Convenzione ONU mette in evidenza un problema più grande che, come menzionato da Pinzón (2014) e Rodrigues (2012), all’epoca della firma di questo Trattato preoccupava

¹⁰ Versione originale: “[...] to promote co-operation among the Parties so that they may address more effectively the various aspects of illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances having an international dimension”.

gli Stati in quanto ai suoi vincoli con il traffico di droga e le attività della criminalità organizzata: il traffico di persone.

Particolarmente interessanti per fomentare gli sforzi a livello diplomatico e di cooperazione internazionale risultano essere gli articoli 9 e 10 della Convenzione. Entrambi gli articoli sono importanti per diverse ragioni. L'articolo 9 – “Altre forme di cooperazione e formazione” pone enfasi sul ruolo della collaborazione fra gli Stati contraenti per rilevare e frenare l'espansione di tutte quelle attività illegali relazionate al narcotraffico (e citate all'articolo 3). Tra le strategie e le iniziative di cooperazione disposte dalla Convenzione, e che le parti dovrebbero utilizzare per favorire la lotta al narcotraffico, figurano lo sviluppo e il mantenimento di canali di comunicazione a livello statale (comma 1, lettera a), oppure la collaborazione nelle indagini e nelle investigazioni circa reati connessi al traffico di droga, tra i quali figurano indagini sull'identità delle persone coinvolte nel narcotraffico e sulle loro attività, e sui movimenti (commercio e traffico) delle sostanze illecite, quali droga e sostanze psicotrope, e di tutti i beni e gli strumenti necessari alla produzione della droga o comunque relazionati con il narcotraffico (si pensi, ad esempio, a movimenti di denaro o al traffico di armi) (comma 1, lettera b). Sicuramente i commi 2 e 3 dell'articolo 9 risultano molto significativi, poiché danno spazio a un'importante fenomeno che, come si è descritto nella sezione precedente, inizia a svilupparsi proprio negli anni '80-'90 quando alla guida degli Stati Uniti e della loro guerra alla droga vi sono i presidenti Reagan, Bush e successivamente Clinton. I due commi considerati, infatti, aprono la strada alla possibilità che le parti contraenti realizzino e avviino programmi di formazione e addestramento per il personale militare locale, tramite i quali esse potranno scambiarsi informazioni e tecniche su tutto ciò che riguarda il traffico di droga e i metodi utilizzati per reprimerlo e controllarlo – ad esempio, tra le varie possibilità, la Convenzione cita le tecniche di rilevamento delle sostanze stupefacenti, le informazioni sulle vie e sulle rotte utilizzate dai narcotrafficienti per spostare il prodotto da un paese all'altro, le tecniche di vigilanza da utilizzare per sorvegliare carichi sospetti. Come accennato in precedenza, tale articolo sembra in qualche modo riconoscere un fenomeno diffusosi ampiamente durante le presidenze repubblicane degli anni '80 e '90, e continuato poi durante la presidenza democratica di Clinton: l'utilizzo di piani di addestramento e di formazione per i militari e le forze di polizia latinoamericane da parte di militari statunitensi, sia in loco (nei paesi dell'America Latina con cui gli Stati Uniti avevano stabilito buoni o discreti rapporti per contrastare la minaccia comune alla

sicurezza rappresentata dal narcotraffico), sia nelle scuole di addestramento in territorio statunitense.

L'altro articolo che apre a un'altra questione fondamentale per il narcotraffico internazionale è l'articolo 10 – “Cooperazione internazionale e assistenza agli Stati di transito”, in tutti e tre i suoi commi. Tale articolo, infatti, segnala un elemento che fino ad allora era quasi sempre passato in secondo piano o, forse, non era mai stato seriamente considerato: il ruolo dei paesi di transito per i cartelli di *narcos* e le organizzazioni criminali a essi affiliate. Come spiegato in precedenza, i paesi di transito ricoprono un ruolo centrale non tanto nella produzione della droga e delle sostanze stupefacenti, quanto piuttosto nel ruolo di “intermediari” tra i paesi di produzione e i paesi di destinazione del prodotto. Si tratta, quindi, di una serie di paesi che per la loro posizione geografica, la loro situazione politica interna, e la presenza locale di gruppi criminali facilmente assoldabili dai cartelli, vengono utilizzati per spostare la droga e spedirla verso altre destinazioni. In America Latina, il ruolo di paese di transito per eccellenza è rappresentato dal Brasile: la collocazione geografica con un'estensione della costa atlantica maggiore ai 7000km e una vastissima area del paese occupata dalla foresta amazzonica, la situazione della politica interna con governi piuttosto instabili e spesso accusati di corruzione a cominciare dagli anni '80 e '90, e dove i controlli risultano più blandi, e la presenza di bande e gang dedite al crimine principalmente nelle grandi città, fanno del Brasile uno dei territori più facilmente e meglio sfruttabili dai cartelli dell'America Latina per far passare la droga e inviarla verso Africa ed Europa (Luna e Klein, 2007). L'articolo 10, dunque, pone l'attenzione sul ruolo che i paesi di transito ricoprono per le organizzazioni criminali dedite al narcotraffico, sottolineando la necessità di collaborazione e cooperazione tra tutte le parti contraenti la Convenzione per “fornire assistenza e supporto agli Stati di transito [...] tramite programmi di cooperazione tecnica per evitare l'entrata e il passaggio di sostanze illecite, e di altre attività ad esse collegate” (United Nations Office on Drugs and Crime, 1988)¹¹. Ai commi seguenti (commi 2 e 3), l'articolo 10 sottolinea come le parti contraenti potranno decidere di concedere e garantire aiuti finanziari ai paesi di transito affinché questi possano migliorare tutto il sistema di strutture e infrastrutture, necessario per realizzare una prevenzione e un controllo efficaci del traffico illecito di droga che attraversa i loro territori. Allo stesso tempo, le parti della Convenzione potranno anche decidere di

¹¹ Versione originale: “[...] to assist and support transit States [...] through programmes of technical co-operation on interdiction and other related activities”.

concludere accordi bilaterali o multilaterali con i paesi di transito, con il fine di migliorare e rafforzare la cooperazione contro il traffico di droga che passa per questi paesi (*ibid*). Due aspetti particolarmente interessanti, che permettono di delineare come, alla fine degli anni '80, il problema della droga viene davvero percepito come una seria minaccia alla sicurezza, alle istituzioni e alla salute pubblica mondiali che necessita degli sforzi e dell'impegno di tutti gli Stati per essere controllato e sconfitto. Per fare questo, è necessario considerare anche quei paesi lasciati fino ad allora in secondo piano – i paesi di transito, per l'appunto – che fungono da via strategica per le reti dei signori della droga e dei criminali, che tramite questi territori possono spingere la loro droga verso altre e numerose aree del globo. Aiutare economicamente i paesi di transito e migliorare i rapporti di cooperazione con essi era (ed è) necessario per frenare il narcotraffico internazionale, poiché avrebbe permesso (e permetterebbe) di ridurre significativamente la quantità di droga esportata all'estero a beneficio di tutti gli Stati.

Rilevante ai fini di questo lavoro e, soprattutto, a supporto di quanto descritto nella sezione precedente, risulta essere anche l'articolo 14 – “Misure per eliminare la coltivazione di piante da cui si estraggono gli stupefacenti e per eliminare la domanda illecita di stupefacenti e sostanze psicotrope”. Le misure e i piani di sradicamento delle piantagioni di papavero da oppio, arbusti di coca e piante di cannabis possono essere adottati dalle parti all'interno dei loro territori, purché “rispettino i diritti umani fondamentali e l'ambiente, e tengano in considerazione gli usi leciti legati alla tradizione di cui risulti traccia a livello storico”(United Nations Office on Drugs and Crime, 1988)¹². Sempre in riferimento alle misure di eliminazione delle piantagioni, il comma 3 dell'articolo 14 prevede che le parti contraenti cooperino tra loro per incrementare l'efficacia dei piani di eliminazione di tali coltivazioni, scambiandosi informazioni scientifiche e tecniche, e ricerche in materia di coltivazioni delle piante menzionate in precedenza; e fornendosi supporto reciproco per favorire lo sviluppo delle aree rurali, affinché vi vengano stabilite coltivazioni alternative a quelle illecite e che possano fornire delle produzioni destinate al sostentamento delle popolazioni delle aree considerate. Altro focus dell'articolo è la riduzione della domanda di droga e sostanze psicotrope, esplicitato al comma 4: “Le parti adotteranno misure appropriate dirette all'eliminazione o alla riduzione della domanda illecita di stupefacenti e sostanze psicotrope, con la prospettiva di ridurre la sofferenza umana e di eliminare incentivi

¹² Versione originale: “The measures adopted shall respect fundamental human rights and shall take due account of traditional licit uses, where there is historic evidence of such use, as well as the protection of the environment”.

economici per il traffico illecito” (United Nations Office on Drugs and Crime, 1988, 149)¹³. Come indicato nell’articolo, obiettivo fondamentale della riduzione della domanda è quello di ridurre la sofferenza delle persone causata dal consumo e dall’abuso di droga – il quale ha notevoli ripercussioni sui sistemi di salute pubblica di ciascuno Stato – e quello di eliminare tutti gli incentivi finanziari che continuerebbero ad alimentare i cartelli di *narcos* e la criminalità organizzata e, di conseguenza, i loro traffici internazionali. Sempre il comma 4 prevede che le parti contraenti possano siglare accordi o intese bilaterali e multilaterali per cercare di ridurre o eliminare la domanda di droga e altre sostanze stupefacenti nei loro territori (*ibid*). Come sostenuto da tutti gli autori citati nella sezione precedente, la logica alla base della *war on drugs* statunitense è stata in qualche modo esportata all’estero, diventando la base delle politiche anti-droga e anti-narcotraffico di tutti i paesi del mondo e, come si evince dall’articolo in questione, anche delle Nazioni Unite. Alla base della cooperazione internazionale fra Stati e organizzazioni internazionali, perciò, si ritrovano piani di sradicamento delle piantagioni destinate alla produzione di droga e altre sostanze stupefacenti. Lo sradicamento e l’eliminazione delle piantagioni, grazie a programmi appositi e grazie alla cooperazione fra le parti, hanno come scopo quello di arrivare a una riduzione dell’offerta di droghe e sostanze psicotrope sul mercato. Obiettivo finale di tali iniziative è quello di ridurre significativamente la domanda di droga e sostanze illecite da parte dei consumatori a livello globale. La diminuzione dell’offerta e, conseguentemente, della domanda avrebbe effetti positivi sia a livello interno per ciascuno Stato, dal momento che si andrebbero a risolvere problemi legati alla salute e alla sicurezza pubblica; sia a livello internazionale, dato che l’ampiezza dei traffici illeciti di droga e sostanze stupefacenti da parte dei cartelli e della criminalità organizzata sarebbe nettamente inferiore e ridotta.

Infine, un altro aspetto interessante citato dalla Convenzione è contenuto nell’articolo 17 – “Traffico illecito via mare”. Come riportato nell’articolo, nel rispetto del diritto internazionale del mare le parti contraenti si impegnano a collaborare insieme per contrastare ed eliminare il traffico illegale di sostanze via mare. L’articolo contempla la possibilità che le parti possano richiedere l’assistenza di altri Stati, effettuare perquisizioni a bordo di imbarcazioni indicate come trasportatrici di sostanze illecite, e

¹³ Versione originale: “The Parties shall adopt appropriate measures aimed at eliminating or reducing illicit demand for narcotic drugs and psychotropic substances, with a view to reducing human suffering and eliminating financial incentives for illicit traffic”.

adottare i provvedimenti necessari circa le persone a bordo, il carico e la nave stessa, rispettando però una condizione fondamentale che viene ripetuta in tutti i commi dell'articolo: notificare, comunicare e informare le altre parti e/o lo Stato di cui l'imbarcazione batte bandiera circa l'eventualità che questa stia trasportando carichi illeciti e, perciò, si renda necessario procedere con il fermo o la perquisizione.

Nonostante quanto citato nell'articolo, nel 1990, dopo aver depositato la ratifica della Convenzione e dopo aver proceduto all'invasione di Panama nell'anno precedente per deporre il presidente accusato di fomentare il narcotraffico, gli Stati Uniti del presidente George H. W. Bush inviano nelle acque territoriali della Colombia un gruppo aeronavale incaricato non solo di controllare tali acque, ma anche di sequestrare le imbarcazioni ritenute sospette di trasportare carichi di droga e sostanze stupefacenti dalla Colombia verso altri Stati. Un'iniziativa unilaterale da parte degli Stati Uniti i quali, secondo quanto riportato da Pinzón (2014), non avevano notificato alle autorità della Colombia l'invio dei loro militari nelle acque territoriali colombiane.

Dall'articolo 20 all'articolo 25, la Convenzione fa riferimento ai compiti delle parti nei confronti della Commissione sulle Droghe Narcotiche del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU, e ai compiti della Commissione stessa. In particolare, l'articolo 21 segnala che la Commissione, tra i vari incarichi, ha il compito di esaminare il funzionamento della Convenzione in base alle informazioni fornite dalle parti; può fornire raccomandazioni e dare suggerimenti alle parti; collabora con l'Organo Internazionale per il Controllo degli Stupefacenti (*International Narcotics Control Board, INCB*) segnalando questioni relazionate ai contenuti della Convenzione e prendendo decisioni circa le materie trattate nel documento trasmesse dall'Organo. Inoltre, la Commissione può coinvolgere anche gli Stati non contraenti la Convenzione, segnalando le decisioni e le raccomandazioni in merito ai temi di contrasto al traffico illecito di droga e sostanze stupefacenti – con l'obiettivo che questi Stati prendano in considerazione la possibilità di intraprendere iniziative e promuovere misure coerenti con le decisioni e le raccomandazioni della Commissione. L'articolo 23 infine, segnala l'impegno dell'*INCB* nella lotta al traffico di droga e altre sostanze psicotrope stabilita dalla Convenzione. L'Organo preparerà annualmente un rapporto circa il lavoro realizzato, le informazioni e i resoconti forniti dalle parti, e altre osservazioni e raccomandazioni ritenute necessarie (United Nations Office on Drugs and Crime, 1988).

La *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (1988) prevedeva, all'articolo 26, lettere a-b-c, che essa potesse essere firmata dagli Stati, dalla Namibia (rappresentata dal Consiglio delle Nazioni Unite per la Namibia), e da tutte le organizzazioni di integrazione economica regionali dotate di competenze in materia di negoziazione, conclusione e applicazione di accordi inerenti alle materie trattate dalla Convenzione. Il presente Trattato è entrato in vigore l'11 novembre 1990, secondo quanto riportato dall'articolo 29, comma 1, il quale prevede che la Convenzione entri in vigore il novantesimo giorno dopo la deposizione del ventesimo strumento di ratifica. Guardando alla regione dell'America Latina, si vede che tutti gli Stati della regione hanno firmato e/o ratificato la Convenzione in questione. Nello specifico, il Brasile ha firmato il Trattato il 20 dicembre 1988, mentre ha depositato lo strumento di ratifica il 17 luglio 1991 (*ibid*).

Le tre Convenzioni ONU in materia di droga, sostanze stupefacenti e contrasto al traffico di queste sostanze a livello internazionale sono certamente un utile strumento per favorire la cooperazione internazionale tra Stati e organismi internazionali in materia di lotta al narcotraffico e alle attività illecite della criminalità organizzata legate alla produzione e alla vendita della droga. Tuttavia, a livello ONU, sempre con lo scopo di favorire la cooperazione e implementare dei piani e delle strategie efficaci a livello globale in materia di droga e crimine è stata creata un'apposita Agenzia: nel 1997, a Vienna, viene fondato l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (*United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC*). Si tratta di un Ufficio delle Nazioni Unite i cui compiti e attività ruotano attorno a cinque aree tematiche principali: costruzione di sistemi di giustizia penale efficaci; contrasto al terrorismo; contrasto alla criminalità transnazionale organizzata; lotta alla corruzione e ai suoi effetti; e, infine, perseguimento di approcci efficaci ed equilibrati per contrastare il problema mondiale della droga. Queste funzioni svolte dall'*UNODC* hanno vari obiettivi. In primo luogo, risulta evidente che tutte le azioni nelle varie aree mirano a contrastare un vasto numero di attività illecite – si pensi, ad esempio, a tutte le attività illegali associate alla criminalità organizzata, come il traffico di armi o il riciclaggio di denaro – e, di conseguenza, a prevenire gli effetti che il crimine a livello internazionale può avere a livello locale nei singoli Stati e sulla comunità globale. Successivamente, tali funzioni richiedono che, affinché sia efficace, il lavoro venga condiviso tra gli Stati e gli organismi internazionali: in questo modo, le attività dell'*UNODC* spingono sempre di più gli Stati e le organizzazioni a cooperare e collaborare tra loro. La cooperazione

internazionale, specialmente se multilaterale, è infatti l'elemento fondamentale per contrastare tutte le attività illecite riconducibili ai cartelli dei *narcos* e alla criminalità organizzata – tutte attività che possono facilmente attraversare le frontiere, dato il loro carattere transnazionale, e insediarsi e consolidarsi in molteplici territori che saranno la sede di altri nuovi affari illeciti. Dunque, contrastando le attività e gli affari della criminalità organizzata e dei narcotrafficienti, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine ambisce a rendere gli Stati e, più in generale, il mondo il più possibile liberi dai problemi legati al traffico di sostanze stupefacenti, di armi, di persone e al riciclaggio di denaro – i quali, come si è detto più volte, hanno effetti su più sfere delle società, dalla salute pubblica alla sicurezza interna e internazionale. Allo stesso tempo, promuovendo la cooperazione tra Stati e organizzazioni internazionali, l'*UNODC* ambisce a favorire e a consolidare la salute (si pensi, infatti, che proprio questo Ufficio è attivamente impegnato in lavori e campagne di prevenzione e dell'AIDS tra i tossicodipendenti e la popolazione carceraria in tutti i continenti), la pace, la sicurezza e la giustizia per tutta la comunità internazionale (United Nations Office on Drugs and Crime, 2022). Infine, con lo scopo di prevenire e contrastare la criminalità e il narcotraffico e tutte le attività ad esso collegate, e al fine di fornire agli Stati degli utili strumenti per combattere tali fenomeni a livello locale e internazionale, l'Ufficio raccoglie dati aggiornati e prepara statistiche sull'andamento dei traffici di droga, di armi, di esseri umani, del riciclaggio di denaro, della corruzione e, in generale, di tutte le attività associate al crimine, sia a livello dei singoli Stati che su sfera globale. Tra tutti, il fenomeno su cui l'Ufficio pone più attenzione e, quindi, concentra la raccolta e l'esame dei dati è il traffico di droga internazionale. Ogni anno, infatti, l'*UNODC* prepara una relazione (il *World Drug Report*) in cui riferisce dell'andamento del business della droga a livello mondiale, prendendo in esame e analizzando numerose variabili: la coltivazione delle piante per produrre la droga (con un focus sui trend nei principali paesi produttori al mondo) e le tecniche di produzione utilizzate per arrivare al prodotto finito e consumabile; il traffico internazionale di sostanze stupefacenti (variabile che considera il consolidamento dei cartelli a livello locale e regionale, la presenza di reti criminali locali utili ai cartelli, e le vie e le rotte dei traffici); l'uso e l'abuso di droga e di sostanze nei vari continenti (con dati dettagliati su età, sesso e classe sociale); gli effetti che tale consumo producono sulle persone e sui sistemi sanitari locali; e, infine, l'evoluzione della produzione, dei traffici e del consumo di varie sostanze rispetto all'anno o agli anni precedenti a livello globale. Inoltre, sempre a

cadenza annuale, l'Ufficio realizza inchieste e monitoraggi sull'andamento della produzione di droga e sostanze stupefacenti nei principali paesi produttori (tra cui figurano sempre Afghanistan, Bolivia, Colombia e Messico) (*ibid*).

Per svolgere tali compiti e contrastare il crimine e le attività ad esso associate, l'*UNODC* basa il proprio operato sui documenti e sugli strumenti internazionali costituiti appositamente per fronteggiare tali minacce. Per quanto riguarda il narcotraffico e l'abuso di sostanze stupefacenti e psicotrope, l'Ufficio lavora sulla base delle tre Convenzioni internazionali precedentemente citate – la Convenzione Unica sulle Droghe (1961), la Convenzione sulle Sostanze Psicotrope (1971), e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Droghe e Sostanze Psicotrope (1988). La criminalità transnazionale organizzata e le relative attività vengono contrastate basandosi sulla *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (2000), mentre per la corruzione – nonostante essa sia spesso associata alle attività illecite della criminalità organizzata – viene affrontata considerando l'apposita convenzione, la *United Nations Convention against Corruption* (2003). Per rendere il suo lavoro più efficace e per rispondere direttamente alle problematiche regionali e locali legate alla criminalità organizzata e al narcotraffico l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine ha varie sedi distaccate attive e operanti in tutti i continenti. Per quanto riguarda l'America Latina, l'*UNODC* conta varie sedi stabilite in paesi strategici e significativi per l'attività della criminalità organizzata e dei *narcos*: infatti, gli uffici distaccati di tale Agenzia si trovano in Bolivia, Brasile (paese che funge da sede operativa dell'Ufficio per tutti i paesi del Cono Sud), Colombia, Messico, e Perù ed Ecuador.

Considerando la *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (1988) e il lavoro svolto dall'*UNODC*, e considerando quanto emerso nella sezione precedente, è possibile affermare che, nel corso degli anni, i programmi statunitensi pensati inizialmente per combattere il problema della droga all'interno dei confini nazionali, siano stati in seguito esportati verso l'estero. Se, in un primo momento, tali strategie sembravano essere circoscritte alla sola regione dell'America Latina, successivamente esse vengono a diffondersi a livello internazionale anche nel quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite – plasmando il metodo che quest'organismo e tutti gli Stati che hanno ratificato la Convenzione analizzata dovranno seguire per contrastare la diffusione e la sempre maggior forza dei cartelli della droga e dei loro traffici illeciti a livello globale. Perciò, sul panorama

internazionale si assiste alla diffusione della logica proibizionista e di criminalizzazione della droga – tipica delle politiche anti-droga implementate inizialmente sul piano interno dagli Stati Uniti – oltre che alla logica economicista di riduzione domanda-offerta associata a piani di sradicamento e sostituzione delle piantagioni illecite con altre utili al sostentamento; e alla possibilità di cooperare anche (e soprattutto) militarmente, con l'utilizzo delle Forze Armate, per controllare i territori e i traffici illeciti, scambiare informazioni strategiche, e attuare piani e operazioni speciali di contrasto e smantellamento ai cartelli dei *narcos*. Allo stesso tempo, è possibile notare come i programmi statunitensi anti-droga fossero rivolti ai paesi produttori della droga, quali i paesi andini e il Messico, e lasciassero dunque in disparte i territori attraverso cui i traffici di droga dei *narcos* transitavano per raggiungere la loro destinazione finale – nonostante essi ricoprano un ruolo essenziale nella catena di diffusione della droga a livello regionale e internazionale. Il ruolo dei paesi di transito come il Brasile comincia ad emergere come una preoccupazione e come un aspetto degno di attenzione proprio con la Convenzione del 1988.

Capitolo II – La lotta alla droga e al narcotraffico nel Brasile di Lula (2003-2011): iniziative locali e regionali a guida brasiliana per il contrasto al traffico di droga

Nonostante le strategie e i programmi anti-droga degli Stati Uniti non considerassero il territorio brasiliano, proprio il Brasile a partire dagli anni '80 comincia ad essere sempre più interessato dal problema regionale e mondiale della droga e del narcotraffico – fenomeni che, di fatto, inseriscono definitivamente il paese all'interno del ciclo di produzione di precursori della droga e della droga stessa, oltre che del traffico delle sostanze destinate ad altre parti dell'America Latina e del mondo, e del consumo. Nel corso degli anni '90 e nei primi anni 2000, la problematica del narcotraffico e del consumo di droga cominciano ad assumere dei tratti particolarmente preoccupanti per la società brasiliana, che vede aumentare in modo esponenziale l'uso di sostanze stupefacenti, specialmente tra i giovani. In questo contesto, all'inizio degli anni 2000 è il presidente Luiz Inácio Lula da Silva a dover affrontare la problematica dei flussi di droga che coinvolgono il paese, attraversandolo per raggiungere altre destinazioni o fermandosi per alimentare gli affari della criminalità organizzata locale. Nella cornice più ampia della “*war on drugs*” statunitense in America Latina – la quale, come si è visto, continua anche negli anni 2000 seppur con minore intensità – il nuovo presidente brasiliano attua alcune politiche e iniziative per contrastare il narcotraffico, la criminalità organizzata ad esso collegata, e il consumo di droga nel paese. Le politiche e le iniziative di Lula in Brasile sono rivolte verso due fronti. Da un lato, il paese affronta la questione internamente con leggi, piani e uffici a livello federale creati appositamente per contrastare il traffico e l'uso di droga sul piano locale. Dall'altro, complice anche l'impegno brasiliano nella lotta al traffico di droga e sostanze stupefacenti a livello internazionale dimostrato con la firma e la ratifica della Convenzione ONU del 1988, il Brasile di Lula nel 2008 si impegna attivamente per la creazione dell'Unione delle Nazioni Sudamericane (Unasur) e di alcune istanze multilaterali nel campo della difesa e della sicurezza all'interno di tale organizzazione.

2.1 – La criminalità organizzata e il narcotraffico in Brasile: le premesse per la guerra alla droga durante la presidenza Lula

La “*war on drugs*” lanciata dagli Stati Uniti negli anni '70 viene esportata, nel corso degli anni, verso l'esterno dei confini nazionali, dapprima verso alcune particolari aree ritenute le principali responsabili della produzione del traffico internazionale di

stupefacenti, e successivamente a livello internazionale tramite la promozione di una politica anti-droga fortemente proibizionista e di criminalizzazione a livello ONU. In questo modo, sempre più paesi – compresi quelli che, fino ad allora, erano stati lasciati in secondo piano per importanza nel loro ruolo di paesi produttori di droga e altre sostanze illecite – cominciano a essere interessati dalla questione della guerra alla droga, secondo i precetti e le linee guida dettati da Washington. Tra questi si trova il Brasile.

Negli anni '80 il Brasile – così come buona parte dell'America Latina – vive un momento storico piuttosto dibattuto e complesso, complici il crollo della dittatura militare con la conseguente transizione verso l'instaurazione della democrazia, e una situazione economica critica a livello interno – una circostanza segnata sia da problemi strutturali interni che caratterizzano le economie latinoamericane, quale l'inadeguatezza dell'apparato produttivo e industriale della regione ad adattarsi ai cambiamenti dei mercati globali; sia da questioni legate essenzialmente al panorama esterno, con la crisi dell'economia mondiale nel periodo considerato (Luna e Klein, 2007; Zanatta, 2017). Una congiuntura che si riflette, a partire dalla fine della decade e soprattutto nel decennio successivo, nell'implementazione di misure di stampo neoliberale secondo i dettami del *Washington Consensus*, con il quale le istituzioni finanziarie internazionali e il governo statunitense si proponevano di imporre una sempre maggiore liberalizzazione delle economie nei paesi dell'America Latina, incluso il Brasile. Una maggiore apertura dei mercati latinoamericani e una liberalizzazione dell'economia accompagnate da una deregolamentazione, tagli alla spesa pubblica, e privatizzazioni sono le misure che vengono proposte dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale e che, in Brasile, vengono raccolte e implementate in particolare dal governo del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Un'epoca, quella del *Washington Consensus*, che per il Brasile di Cardoso ebbe più effetti negativi che positivi. Così come per gli altri paesi della regione, le politiche economiche neoliberali spinsero l'economia brasiliana a essere maggiormente dipendente dai mercati esteri e dalle loro fluttuazioni e, di conseguenza, più vulnerabile alle pressioni e alle crisi provenienti dai mercati e dai flussi esterni. Tale vulnerabilità si rifletté in Brasile specialmente a livello economico, dove le politiche neoliberali non generarono quella crescita tanto promossa dalle istituzioni internazionali (*ibid*). Tuttavia, l'economia non fu l'unico frangente ad essere toccato in maniera negativa dalle politiche neoliberali. Al contrario, furono in particolar modo alcuni indicatori sociali – che già prima degli anni '90 registravano una situazione

particolarmente critica – ad essere maggiormente compromessi e aggravati dal neoliberalismo. Dalla fine degli anni '80, come riportato da Luna e Klein (2007) e da Zanatta (2017), il Brasile registra un aumento della disoccupazione e un aumento della povertà, a cui si somma un incremento delle disparità economiche e sociali tra coloro che posseggono la maggior parte della ricchezza e coloro che, invece, appartengono a quelle che sono le fasce più povere della società.

Il deteriorarsi degli indicatori sociali e, quindi, il peggioramento delle condizioni di vita di una considerevole fascia di popolazione nel paese apre la discussione a un altro grande problema degli anni '80 e '90, cruciale per quella che sarà la guerra alla droga del Brasile nel periodo successivo. Dagli anni '80 e, successivamente, negli anni '90 le grandi città brasiliane vedono un inasprimento delle problematiche legate al crimine e alla violenza. In questo periodo, infatti, i grandi centri urbani diventano i luoghi in cui le trasformazioni e i cambiamenti economici, politici e sociali manifestano in modo evidente le loro contraddizioni. Di fatto, è qui che trovano maggiore espressione le distinzioni e le nette divisioni tra i cittadini brasiliani che vivono in condizioni di benessere, ricchezza e sicurezza; e i cittadini che, al contrario, finiscono ad alimentare le grandi sacche di miseria e povertà (Oliven, 1980). E proprio queste ultime zone sono quelle che, nel periodo considerato, si ampliano maggiormente. Tra gli anni '80 e '90, nelle aree periferiche dei grandi centri urbani si assiste allo sviluppo massiccio di zone povere, degradate, costruite precariamente e illegalmente sul territorio e prive delle infrastrutture e dei servizi necessari per garantire la qualità di vita delle persone che vi abitano – le *favelas*. Si tratta di vaste baraccopoli all'interno delle quali la popolazione vive in condizioni di grave instabilità socio-economica, caratterizzata da povertà, alti tassi di disoccupazione e scarse possibilità di miglioramento della propria condizione, e assenza dello Stato – che si manifesta nella mancanza di infrastrutture e di servizi pubblici essenziali per la popolazione, come quelli per l'istruzione, la sanità e la sicurezza. Tali condizioni, secondo studiosi ed esperti come Da Silva (2010), Dellasoppa et al. (1999), Luna e Klein (2007), e Neto (1995), hanno permesso che nel corso del periodo considerato le comunità brasiliane venissero sempre più prese di mira dal crimine organizzato, che qui ha trovato proficue opportunità per insediarsi, stabilire e far fruttare i propri affari illeciti (in particolare e soprattutto, il narcotraffico e le attività legate allo spaccio e alla vendita di droga) e, in generale, proliferare. Infatti, in ambienti come questi dove le possibilità di riscatto e di miglioramento della propria situazione individuale e familiare per gli abitanti delle *favelas* sono pressoché inesistenti

o molto scarse, e dove lo Stato non è in grado di arrivare e garantire ai cittadini uno standard di vita dignitoso, i beni di cui necessitano e una politica di controllo e di sicurezza efficace, il crimine organizzato riesce facilmente a penetrare, radicarsi e stabilire le proprie operazioni illecite anche e soprattutto per mezzo della violenza (che, generalmente, si manifesta con omicidi di membri di gang e fazioni criminali rivali). Dunque, a partire dagli anni '80-'90, complici le condizioni di vita in cui i *favelados* risiedono nelle comunità e l'assenza dello Stato all'interno di queste zone, le *favelas* e le zone di periferia delle grandi città brasiliane cominciano a essere considerate e diventano i luoghi all'interno dei quali le fazioni del crimine organizzato si consolidano e si espandono, rendendo questi spazi a tutti gli effetti dei centri operativi per il controllo del traffico, della distribuzione e della vendita di droga e sostanze stupefacenti, utilizzando la violenza come mezzo per mantenere il controllo del territorio e affermarsi sulle fazioni criminali avversarie (Da Silva, 2010; Dellasoppa et al., 1999; Luna e Klein, 2007; Neto, 1995).

Ed è proprio il traffico di droga che, a partire dalla fine degli anni '80 e per tutta l'ultima decade del Novecento fino agli anni 2000, comincia a rappresentare una delle maggiori sfide per i governi in carica nel paese, oltre che una delle maggiori minacce alla sicurezza pubblica in Brasile. In questo periodo, infatti, si assiste al consolidamento delle reti della criminalità organizzata – come, ad esempio, le organizzazioni criminali del *Primeiro Comando da Capital (PCC)* nello Stato di São Paulo e del *Comando Vermelho (CV)* a Rio de Janeiro – le quali fanno del narcotraffico una delle principali attività illecite e violente a cui esse si dedicano (Aravena, 2008). La presenza capillare di queste fazioni all'interno delle comunità delle grandi città e dentro alle carceri del paese consente ai membri a esse affiliate di assumere di fatto il monopolio del narcotraffico in alcune zone delle città, seminando violenza e scontri sanguinosi per il controllo del territorio e del mercato della droga nei confronti di fazioni rivali. Il rafforzamento di tali organizzazioni, sia in termini di presenza sul territorio che in termini di introiti derivanti dai traffici illeciti, nei principali centri urbani di tutto il Brasile permette al paese di cominciare a svolgere un ruolo attivo non più solo come paese di transito della droga andina come nelle decadi precedenti, ma anche nella produzione di droga – nello specifico di marijuana, le cui piantagioni vengono installate in particolare negli Stati della regione Nord-Est, come lo Stato di Pernambuco (Aravena, 2008; Caldeira, 2006). Allo stesso modo, come già visto in precedenza, il Brasile contribuisce alla produzione della cocaina e delle sostanze stupefacenti dei paesi

andini fornendo dei precursori chimici indispensabili nelle fasi di lavorazione della coca per l'ottenimento del prodotto finale. Negli anni '90 e 2000, nel paese la produzione di tali precursori continua in modo sostenuto. Dunque, nel periodo 1980-2000, complice una situazione economico-sociale particolarmente critica in alcune zone delle grandi città brasiliane, si assiste al consolidamento della criminalità organizzata che, a loro volta, rafforza il *business* della droga, contribuendo ad alimentare sia il narcotraffico internazionale che la produzione di sostanze stupefacenti.

Tuttavia, la problematica della droga si estende e colpisce anche la popolazione. Nei primi anni 2000, infatti, tra i cittadini brasiliani si registra un incremento drammatico e preoccupante del consumo di droga e di sostanze stupefacenti – non a caso, come evidenziato in precedenza e come riportato da Zúñiga (2014), il Brasile negli anni 2000 si classifica come il primo paese sudamericano per ricezione e consumo di droga (cocaina e marijuana, nello specifico) che proviene dalle altre parti dell'America Latina. Ad essere maggiormente interessate dall'aumento del consumo di droga in questi anni sono, in particolare, le fasce di popolazione più giovane (età adolescenziale) e le fasce di cittadini delle classi media e alta. Inoltre, come già menzionato nel primo capitolo, non è possibile pensare che le attività illecite del crimine si limitino a una singola sfera di ciò che si considera illegale. Nel caso del narcotraffico, come si è visto, tale attività richiede quasi necessariamente lo sviluppo di altri affari illeciti di cui il crimine organizzato necessita per consolidarsi e consolidare il traffico, e per proteggere sé stesso, i membri ad esso affiliati e le attività illecite da esso avviate (come, per l'appunto, la produzione e il traffico di droga). In queste circostanze, dunque, si origina e prende piede il traffico di persone, con il quale i membri del crimine organizzato possono utilizzare uomini, donne e bambini per trafficare la droga cercando di eludere i controlli da parte delle autorità; oppure il traffico di armi, attraverso cui gli esponenti delle fazioni criminali possono garantirsi le armi necessarie alla loro tutela, alla difesa del proprio territorio e all'uccisione di membri di bande rivali; o ancora il riciclaggio di denaro, utile per non lasciare traccia dei profitti provenienti dai *business* illegali (Aravena, 2008; Caldeira, 2006). A sostegno di quanto riportato dagli autori citati fino a questo momento, risulta utile guardare alle statistiche e all'andamento di alcuni indicatori forniti da agenzie governative locali e organismi internazionali che ben forniscono il quadro della situazione della criminalità nel paese. Interessanti, in particolare, risultano essere i dati sul numero di omicidi in Brasile nel periodo 1980-2010, i quali danno prova di una situazione di violenza per mano del crimine

organizzato quanto mai drammatica. Nel corso dei vent'anni considerati, il paese ha vissuto una crescita esponenziale – con un'eccezione nel periodo 2004-2008 – del tasso di omicidi, passando da un valore di 11,69 omicidi per 100.000 abitanti nel 1980 a 29,14 nel 2003, per abbassarsi poi nel periodo 2004-2008 intorno a 26 delitti per 100.000 abitanti e risalire a partire dal 2009, ritornando sopra i 27 omicidi per 100.000 abitanti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022; United Nations Office on Drugs and Crime Escritório de Ligação e Parceria no Brasil, 2010).

In accordo con quanto sostenuto dagli autori citati in precedenza, dunque, il fenomeno della criminalità organizzata presente nelle grandi città brasiliane a partire dagli anni '80-'90, tra i vari aspetti, porta con sé la grave problematica del narcotraffico, della produzione e del consumo di droga – un aspetto che, così come per gli Stati Uniti e altri paesi dell'America Latina, nasce e si sviluppa molti anni prima, ma che in questa decade arriva ad assumere dei tratti e uno spessore particolarmente allarmante per i governi alla guida dei paesi e per la stessa società. Nel caso brasiliano, in particolare, la criminalità organizzata si consolida grazie a una congiuntura economico-sociale particolarmente delicata per alcune zone delle città e del paese, complici anche le politiche economiche neoliberali e la mancanza di politiche sociali adeguate al contesto durante le presidenze degli anni '80-'90, specialmente durante il governo Cardoso. Alle sempre maggiori presenza e forza della criminalità organizzata, come si è visto, sono seguiti un ruolo sempre più attivo del Brasile nel narcotraffico transnazionale e degli alti tassi di violenza e omicidi. Questi fenomeni hanno inevitabilmente portato a un incremento significativo del tasso di reclusione nel paese – questione che, a sua volta come in un circolo vizioso, ha avuto un impatto negativo sia all'interno che al di fuori delle carceri, portando al consolidamento di fazioni criminali (*PCC* e *CV*, come indicato in precedenza) che dall'interno delle prigioni gestiscono i traffici illeciti, gli omicidi e la violenza, oltre che il *business* della droga e del narcotraffico che avvengono all'esterno (Azevedo e Cifali, 2016; Luna e Klein, 2007). Dall'altro lato, da parte del governo federale di Cardoso, vari sono stati i provvedimenti, le strategie e le iniziative pensati ed attuati per contrastare la criminalità organizzata e, soprattutto, il narcotraffico internazionale che attraversava il Brasile e vi si radicava. Tuttavia, la maggior parte di questi sono stati realizzati solo in forma parziale o, come riportato da più fonti, non hanno ricevuto i finanziamenti e il supporto necessari per garantirne esiti di successo.

È dunque in questo contesto, segnato da profonde problematiche sociali e da gravi problemi alla sicurezza interna (rappresentati dalla costante minaccia del narcotraffico e del crimine organizzato) che, alle elezioni del 2002, viene eletto il nuovo presidente del Brasile, Luiz Inácio Lula da Silva, membro e fondatore del Partito dei Lavoratori (*Partido dos Trabalhadores, PT*) afferente alla sinistra brasiliana. Una scelta che si apprestava ad avviare un cambio di rotta per il paese sotto molteplici aspetti, dalla politica economica alle politiche sociali, fino alle questioni di sicurezza relazionate al narcotraffico. In effetti, è proprio il presidente Lula a dover affrontare la sempre più grave problematica del traffico e del consumo di droga e sostanze stupefacenti tra la popolazione. La presenza del narcotraffico e del crimine organizzato, il consolidamento del ruolo del Brasile come paese di produzione e di transito per la droga andina e l'incremento nel consumo di sostanze stupefacenti a livello interno spingono il presidente Lula a procedere nell'attuazione di leggi, programmi e iniziative volti a contrastare il narcotraffico e l'utilizzo di droga nel paese. Una “*war on drugs*” brasiliana, a tratti molto simile ma allo stesso tempo molto diversa da quella promossa nella regione dal presidente Nixon e dai suoi successori nel corso dei decenni.

2.2 - La guerra alla droga nel Brasile di Lula: vecchie iniziative e nuovi progetti per una lotta contro il narcotraffico e a favore della salute della popolazione

Arrivato ufficialmente alla guida del Brasile nel gennaio 2003, la situazione sociale e di sicurezza pubblica che Lula ha ereditato dal suo predecessore risulta da subito particolarmente preoccupante. Da un lato, infatti, si registrano problematiche sociali gravi e profondamente radicate: le elevate disuguaglianze e disparità economico-sociali tra i cittadini e tra regioni del paese, la povertà, la fame, il mancato accesso delle classi più povere ai servizi pubblici di salute e istruzione, sono solo alcuni dei temi sociali che maggiormente destano preoccupazione nel neopresidente Lula. A queste, dall'altro lato, si sommano i precari indicatori della sicurezza pubblica, che registrano dati e tassi drammatici – l'aumento della produzione, del traffico e del consumo di droga che confermano il sempre maggiore coinvolgimento del paese nella catena del narcotraffico internazionale; il rafforzamento delle reti della criminalità organizzata a cui i narcotrafficcanti possono affidarsi per mantenere attivi i loro traffici; un drastico aumento della violenza verificabile negli elevati tassi di omicidi nel paese, dovuto a un incremento nel traffico e nell'uso incontrollati di armi da fuoco tra la popolazione.

Caratterizzato da idee e visioni di sinistra moderate e progressiste, e da un forte interesse per i temi e le questioni sociali, il Partito di Lula una volta al governo attuò alcuni programmi – come, ad esempio, i programmi *Fome Zero* e *Bolsa Família* – pensati per contrastare e risolvere le serie problematiche della fame e della povertà estrema che affliggevano milioni di cittadini brasiliani. Questioni che, da decenni, venivano associate all'incremento della violenza, della delinquenza, della criminalità e delle attività illecite come il narcotraffico che con sempre maggiore forza scuotevano il paese, creando stati simili alla guerriglia urbana nelle grandi città (specialmente a ridosso delle periferie e dei quartieri più poveri) e situazioni di elevata instabilità e insicurezza nella popolazione (Azevedo e Cifali, 2015; Azevedo e Cifali, 2016). Perciò, dapprima nel suo programma elettorale e successivamente durante i mandati presidenziali, i grandi temi sociali e le questioni di sicurezza, associati tra loro uno come conseguenza della presenza dell'altro, occupano un ruolo di primaria importanza per Lula. Nel corso degli otto anni di governo, il presidente dedicherà copiosi finanziamenti per affrontare e risolvere in modo efficace entrambe le questioni.

Come si è detto, l'interesse di Lula per i problemi sociali e di sicurezza pubblica, oltre che essere un caposaldo del Partito dei Lavoratori, appare particolarmente visibile a cominciare dalla campagna elettorale del presidente nel 2002. In quest'anno, durante la corsa alla presidenza, all'interno del suo programma Lula propone l'istituzione di un Piano Nazionale di Sicurezza Pubblica (*Plano Nacional de Segurança Pública*) per garantire maggiore sicurezza ai cittadini brasiliani di fronte all'ondata di violenza e delinquenza che caratterizzava il paese. Il piano si proponeva di agire essenzialmente su due fronti. Da un lato, si volevano incentivare politiche e programmi sociali che permettessero di ridurre le disuguaglianze economiche tra i cittadini in modo tale da ridurre i conflitti sociali e la possibilità che i cittadini ricorressero ad attività illecite e vincolate al crimine come fonte di guadagno. Dall'altro, si cercava di migliorare la composizione, le dotazioni (equipaggiamenti e tecnologie) e le azioni degli organi di sicurezza pubblica (in particolare, della Polizia Federale). Un messaggio chiaro che sottolineava la necessità di dover contrastare la diffusione di problemi sociali profondamente radicati in tutto il Brasile per poter poi contrastare poi in modo incisivo il crimine e le attività illecite. È possibile capire da queste premesse come l'obiettivo ultimo di tale Piano fosse la lotta al crimine organizzato che, come riconosciuto dal presidente, si dedicava principalmente al traffico di droga e al traffico di armi, ormai ampiamente diffusi nel paese. Dopo l'elezione di Lula e dopo l'installazione del suo

governo nel 2003, il Piano Nazionale di Sicurezza Pubblica viene implementato solo parzialmente (Azevedo e Cifali, 2016).

Dal 1° gennaio 2003, giorno del discorso ufficiale di insediamento del neo presidente Lula davanti al Congresso Nazionale brasiliano, appare evidente come le grandi questioni sociali irrisolte negli anni precedenti (e, anzi, inasprite da politiche inadeguate) e il problema della sicurezza interna continuino ad occupare una posizione dominante per il presidente Lula. Il 1° gennaio 2003, durante la seduta al Congresso, il discorso del presidente Lula è particolarmente critico nei confronti del suo predecessore. Lula, infatti, ha più volte sottolineato come il modello di stampo neoliberale promosso da Fernando Henrique Cardoso abbia contribuito a produrre effetti completamente opposti a quelli annunciati: stagnazione economica, disoccupazione e fame invece che crescita e benessere, come riferito dal presidente Lula, sono stati i risultati delle politiche neoliberali implementate negli anni '90 nel paese. A questo epilogo già di per sé drammatico, Lula, nel suo intervento al Congresso, aggiunge come il modello implementato negli anni della presidenza Cardoso abbia generato effetti negativi anche in altre sfere della politica e della società brasiliana. A tal proposito, Lula parla di “minacce alla sovranità nazionale” del Brasile e di “incontenibile precarietà della sicurezza pubblica”, due tematiche che ben si inseriscono nella discussione circa l’inarrestabile successo del narcotraffico e della criminalità organizzata che, ormai, negli anni 2000 dilagavano in tutto il paese e minacciavano le istituzioni e la società brasiliane (Da Silva, 2003, 1). Queste, così come tante altre questioni che hanno visto un peggioramento nel corso degli anni del predecessore di Lula, sono state secondo il neo presidente l’elemento che ha convinto la società a decidere e a scegliere “di cambiare e di cominciare, essa stessa, a promuovere il cambiamento necessario” – scegliendo ed eleggendo Lula come presidente della Repubblica affinché egli promuovesse e avviasse un cambio di rotta nelle politiche sociali e di sicurezza, tanto richiesto e voluto dalla società brasiliana (Da Silva, 2003)¹⁴. Nel seguito del suo discorso, Lula sottolinea come, nel corso degli ultimi vent’anni, complice una politica economica che non ha favorito la crescita nel paese, il Brasile abbia registrato un peggioramento dei rapporti sociali, il quale ha portato con sé una “nuvola che minacciava il modello tollerante tipico della cultura nazionale”. Questo ha generato “crimini efferati, carneficine e linciaggi” che, specialmente nelle grandi città del paese,

¹⁴ Versione originale: “[...] a sociedade brasileira escolheu mudar e começou, ela mesma, a promover a mudança necessária”.

hanno trasformato la vita quotidiana in “un’esperienza simile a una guerra di tutti contro tutti” (Da Silva, 2003, 12). Per tutte queste ragioni, Lula afferma che egli inizia il suo mandato da presidente

con la ferma decisione di porre il Governo Federale in collaborazione con gli Stati, a servizio di una politica di sicurezza pubblica molto più incisiva ed efficiente. Una politica che, abbinata ad interventi nei campi della salute e dell’istruzione, tra gli altri, sia capace di prevenire la violenza, reprimere la criminalità e ristabilire la sicurezza dei cittadini e delle cittadine (Da Silva, 2003, 12)¹⁵.

Si esprime in questo modo la volontà del presidente Lula di chiudere quasi in maniera definitiva con le politiche e le iniziative del passato, specie nel campo della sicurezza, con l’intento di creare una nuova politica di sicurezza pubblica all’interno del Brasile che permettesse di contrastare il crimine e la violenza in modo più mirato e più efficiente, e con risultati più significativi e duraturi. Come sottolineato da più autori, si tratta di una presa di coscienza da parte del presidente e di tutte le autorità del nuovo governo in merito alla grave e seria problematica della criminalità e della violenza che scuotevano il paese danneggiando indistintamente tutta la società brasiliana. Inoltre, sempre secondo quanto riportato dagli stessi autori, si tratta di una presa di coscienza da parte del nuovo governo di dover partecipare in modo più attivo alla lotta alla criminalità e alla violenza, dal momento che le politiche e le iniziative del passato sembravano non aver prodotto alcun risultato positivo o di successo. E si tratta anche di un riconoscimento da parte del governo del fatto che, diversamente dal passato, i rischi per la sicurezza nazionale non provenissero più solo da possibili attacchi da parte di altri Stati, ma anche e soprattutto da nuove minacce come il narcotraffico e il crimine organizzato che necessitano di leggi, politiche e programmi specifici per essere contrastati e per limitare i danni all’interno dei confini nazionali (Azevedo e Cifali, 2016; Zúñiga, 2014).

Dallo studio della guerra alla droga brasiliana durante i due mandati di Lula varie sono state le questioni riguardanti la sicurezza, l’utilizzo delle Forze Armate per contrastare il narcotraffico, le leggi approvate e gli uffici creati per monitorare il traffico di droga e di sostanze stupefacenti, la criminalità organizzata e la violenza che da esso si genera. Considerando varie fonti secondarie – tra le quali figurano gli articoli di Azevedo e

¹⁵ Versione originale: “[...] com a firme decisão de colocar o governo federal em parceria com os estados, a serviço de uma política de segurança pública muito mais vigorosa e eficiente. Uma política que, combinada com ações de saúde, educação, entre outras, seja capaz de prevenir a violência, reprimir a criminalidade e restabelecer a segurança dos cidadãos e cidadãs.”.

Cifali (2016), Closs (2020), Feitosa e Pinheiro (2012), Rodrigues (2012) e Scherma (2016) – e le fonti primarie inerenti a leggi e provvedimenti intrapresi dall'amministrazione Lula – come la *Lei do Abate* (2004) e la *Lei de Drogas* (2006), che si analizzeranno di seguito –, è stato possibile osservare che, diversamente da quanto affermato nel suo discorso al Congresso, il nuovo governo *petista* del presidente Lula non ha chiuso con il passato e non ha, per buona parte delle iniziative, abbandonato i programmi avviati dal suo predecessore, il presidente Cardoso. In effetti, secondo quanto descritto da Adorno (2006) e Closs (2020), esaminando la campagna e il programma elettorale del presidente e le azioni intraprese specialmente durante i primi anni del primo mandato, appare evidente come non vi sia stato nessun cambiamento sostanziale o significativo rispetto alle politiche e ai piani proposti e avviati da Cardoso negli anni '90: al contrario, come già accennato in precedenza, i due autori evidenziano come il presidente Lula abbia mantenuto inalterate alcune delle disposizioni ideate e implementate dal predecessore. A tal proposito, comunque, è bene evidenziare che, come si è visto nel caso degli Stati Uniti, in materia di lotta al narcotraffico risulta quasi impossibile non considerare e non portare avanti strategie, disposizioni, o programmi avviati in passato: questi elementi forniscono sempre una base per la politica anti-droga e per le iniziative di contrasto al narcotraffico successive, anche perché un cambio generale e totale nelle politiche risulterebbe controproducente e quasi inattuabile. Nel caso della presidenza Lula, ad esempio, alcune delle iniziative e dei programmi erano stati lanciati alla fine del mandato di Cardoso (nel 2002) e vista la loro grande utilità vengono continuati e approfonditi dal nuovo presidente. Altri, invece, elaborati qualche anno prima, sono risultati un valido strumento per la politica anti-droga e la guerra al narcotraffico e, con alcune modifiche, vengono portati avanti da Lula. In ogni caso, a prescindere dal mantenimento o dall'innovazione nella politica anti-droga, ad emergere dall'analisi delle fonti primarie e secondarie, sono stati nello specifico due trend che caratterizzano la “*war on drugs*” nel Brasile di Lula. Il primo trend è una militarizzazione della guerra alla droga e al narcotraffico implementata dal presidente Lula a partire, in particolare, dal 2004. Una decisione che allinea la politica anti-narcotici e anti-narcotraffico brasiliana ai precetti della guerra alla droga di Washington negli anni delle presidenze Reagan, Bush, Clinton e in parte Bush *junior* (quest'ultimo alla presidenza statunitense durante il primo mandato di Lula in Brasile). È una caratteristica che sembra, in parte, contraddire le critiche alle strategie statunitensi in materia di guerra alla droga rivolte proprio dal presidente Lula e visibili con più facilità

nel programma di politica estera e di cooperazione regionale del presidente brasiliano, come si vedrà più avanti. Il secondo trend che viene evidenziato dallo studio della guerra al narcotraffico in Brasile è un maggiore focus sulla salute pubblica, date le conseguenze che l'utilizzo di droga aveva sul sistema sanitario brasiliano: per via degli effetti della droga sulla salute fisica e mentale dei consumatori, e per via dello sviluppo di tossicodipendenze, questi necessitavano di strutture e trattamenti specifici che rappresentavano un costo sociale considerevole per lo Stato. Con Lula, la maggiore attenzione posta alla prevenzione del consumo di droga ha l'obiettivo di ottenere benefici su tutta la sfera della salute. Tale trend sembrerebbe indicare che la guerra alla droga *petista* stesse seguendo le orme della strategia statunitense di W. Bush e Obama. Tuttavia, è bene sottolineare che una delle iniziative più importanti del presidente Lula è proprio il potenziamento del Sistema Unico di Salute (SUS) – il sistema sanitario pubblico brasiliano –, a sottolineare l'impegno e l'attenzione del presidente verso l'accesso alla salute e alle cure pubbliche, a prescindere dalla guerra alla droga statunitense o dalla politica anti-droga brasiliana. Ciò che avvicina sicuramente questo secondo punto della guerra alla droga brasiliana all'omonima statunitense è il carattere di criminalizzazione che specialmente un'iniziativa di Lula rivolta alla sfera della salute pubblica tende a promuovere nel paese.

Di seguito si analizzano i provvedimenti, le iniziative e gli uffici implementati dal presidente Lula sul piano interno durante i suoi due mandati nel contesto della “*war on drugs*” nel paese.

2.2.1 – La militarizzazione della guerra alla droga *petista*: la *Lei do Abate* (2004) e l'impiego delle Forze Armate

Fondata su una proposta di modifica al Codice Brasiliano dell'Aeronautica (CBA, *lei n° 7.565/1986*) proveniente dai ministri della Giustizia e dell'Aeronautica nel 1996, e accolta nel 1998 dal presidente Cardoso, la Legge dell'Abbattimento (*Lei do Abate, decreto n° 5.144/2004*) viene regolamentata il 16 luglio 2004 ed entra in vigore nell'ordinamento giuridico brasiliano il 17 ottobre dello stesso anno. Si tratta di uno dei primi provvedimenti federali dell'amministrazione Lula per fronteggiare le reti del narcotraffico internazionale, che utilizzavano il Brasile come paese di produzione e di transito della droga da commerciale (Feitosa e Pinheiro, 2012; Rodrigues, 2012).

La *Lei do Abate*, così come indicato all'articolo 1 del decreto, consiste in un provvedimento che consente e autorizza la Forza Aerea Brasiliana (FAB, l'Aeronautica

militare) ad abbattere e distruggere gli aeromobili civili (generalmente di piccole dimensioni, come gli ultraleggeri) che siano considerati sospetti di essere implicati nel traffico di droga e di sostanze stupefacenti e, quindi, di trasportare tali sostanze illecite all'interno dello spazio aereo e dei confini brasiliani. Tali velivoli, se coinvolti nel narcotraffico, rappresenterebbero una minaccia alla sicurezza nazionale del Brasile e, come tali, andrebbero annientati e abbattuti per evitare qualsiasi tipo di ripercussione sulla sicurezza pubblica interna. Fondamentale per completare il primo articolo del decreto è l'articolo 2, che chiarisce che cosa la Forza Aerea Brasiliana considererà come un velivolo sospetto di trasportare e trafficare droga e sostanze stupefacenti. Così come riportato nell'articolo 2, al punto I, verranno considerati aeromobili sospetti tutti quegli aerei che entrano nello spazio aereo e nel territorio nazionale brasiliano, senza che il loro Piano di Volo sia stato approvato, e che provengano da zone e aree ampiamente conosciute per essere zone di produzione e di distribuzione di droghe illecite (quali Bolivia, Colombia e Perù, principalmente). Altre circostanze in cui gli aeromobili verranno ritenuti sospetti di implicazione nel narcotraffico contemplano il fatto che tali velivoli, se e quando stiano seguendo delle rotte aeree presumibilmente utilizzate dai *narcos* per il traffico e il commercio di droga e sostanze illecite, abbiano omissso informazioni necessarie alla loro identificazione agli organi incaricati del controllo del traffico aereo in Brasile, così come si siano rifiutati di seguire le indicazioni e gli ordini impartiti da tali organismi (Presidência da República, 2004). Come descritto da Feitosa e Pinheiro (2012), piani di abbattimento degli aerei così come previsto nei primi due articoli della *Lei do Abate* brasiliana si inseriscono perfettamente all'interno della logica della guerra alla droga avviata dagli Stati Uniti di Nixon e proseguita dai suoi successori. In effetti, dal 1971 in poi, la logica di riduzione dell'offerta nei paesi produttori supportata dalle amministrazioni statunitensi ha introdotto il bisogno di controllare lo spazio aereo dei paesi produttori dell'America Latina e monitorare attentamente l'utilizzo di piccoli aerei civili e le relative rotte che, con ogni probabilità, venivano utilizzati dai narcotrafficcanti per trafficare la merce prodotta. Programmi di monitoraggio dello spazio aereo e piani di abbattimento di aeromobili sospetti con l'appoggio e il finanziamento degli Stati Uniti, non a caso, vengono implementati già all'inizio degli anni '90 proprio in Colombia e in Perù, i due principali paesi produttori di droga del tempo in Sud America (Feitosa e Pinheiro, 2012). Nel 2004, con l'entrata in vigore della Legge dell'Abbattimento, il Brasile si affianca alla Colombia – l'unico paese ad aver continuato a implementare piani di sorveglianza e abbattimento degli

aerei sospetti – per questa tipologia di iniziative volte a contrastare le attività illegali dei cartelli dei *narcos* nella regione.

Dall'articolo 3 all'articolo 5, la *Lei do Abate* contempla le varie circostanze in cui verranno impiegate misure coercitive, prima, e l'abbattimento, poi, se l'aeromobile sia considerato sospetto di trafficare droga e sostanze stupefacenti. Le misure coercitive di “accertamento, intervento e persuasione” – che prevedono l'identificazione dell'aeromobile e del suo equipaggio ancora in quota, il cambio di rotta forzato dell'aeromobile per farlo atterrare e procedere al controllo a terra, e lo sparo di colpi di avvertimento a seguire gli ordini impartiti – previste all'articolo 3 si intendono da utilizzare in maniera progressiva se e quando la misura precedente non ha prodotto alcun risultato (Presidência da República, 2004). La possibilità di abbattimento degli aeromobili sospetti viene espressa nell'articolo 4 del decreto. Esso prevede che, qualora tutte le disposizioni previste dall'articolo precedente non avessero prodotto alcun risultato di successo, la Forza Aerea Brasiliana considererà l'aeromobile sospetto di trasportare carichi illeciti di droga e sostanze stupefacenti come un velivolo nemico e ostile che deve essere soggetto a una misura di abbattimento. Secondo quanto riportato dall'articolo 5, la misura di abbattimento consiste “nello sparo di colpi, ad opera dell'aeromobile incaricato di procedere all'intercettazione, con il fine di provocare danni e impedire la continuazione del volo del velivolo ostile” (*ibid*)¹⁶. Si tratta, dunque, di un intervento che consente all'Aeronautica brasiliana di bloccare l'aeromobile in quota, danneggiandolo e impedendo che esso prosegua il suo volo giungendo a destinazione con il carico di droga e sostanze illecite. Così come scritto nell'articolo, tale misura deve essere impiegata solamente come soluzione estrema nel caso in cui tutte le misure e le iniziative precedenti si siano rivelate fallimentari e non abbiano prodotto alcun risultato.

L'ultimo articolo rilevante è l'articolo 6, il quale afferma che l'abbattimento degli aerei sospetti di trasportare e trafficare droga e sostanze stupefacenti debba avvenire sotto la supervisione e tramite l'impiego di mezzi e strumenti di alcuni organi dell'Aeronautica Brasiliana. Inoltre, l'abbattimento di tali mezzi deve avvenire previa autorizzazione del Presidente della Repubblica o dell'autorità da egli delegata (Presidência da República, 2004). Al punto IV dell'articolo si definiscono le aree in cui l'Aeronautica deve

¹⁶ Versione originale: “no disparo de tiros, feitos pela aeronave de interceptação, com a finalidade de provocar danos e impedir o prosseguimento do vôo da aeronave hostil”.

effettuare le operazioni di abbattimento dei velivoli: le procedure e l'attuazione dell'abbattimento dei velivoli coinvolti nel narcotraffico deve avvenire in aree che non siano densamente popolate e relazionate con presunte rotte utilizzate dai *narcos* per il traffico di droga e di sostanze stupefacenti. Un punto che rivolge l'attenzione della Legge verso la regione dell'Amazzonia brasiliana, la quale dagli anni '80-'90 aveva cominciato ad essere maggiormente interessata dai traffici illegali di droga e sostanze stupefacenti in mano ai cartelli e ai narcotrafficienti, i quali vi potevano operare con minori probabilità di essere intercettati e catturati – complici l'inaccessibilità della zona e, di conseguenza, la difficoltà nel controllo dell'area da parte delle autorità (Feitosa e Pinheiro, 2012; Vitelli, 2013). Per smantellare le attività dei cartelli dei *narcos* e per proteggere il territorio amazzonico, il presidente Cardoso alla fine degli anni '90 aveva implementato il *Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM)*, al cui interno si inserisce il *Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)*. Si tratta di un sistema di controllo dello spazio aereo, terreno e del sottosuolo dell'Amazzonia brasiliana attuato tramite l'utilizzo di strumenti ad alta tecnologia (radar fissi, radar mobili e satelliti), installato per produrre e fornire dati e informazioni su attività illecite realizzate nel territorio dell'Amazzonia, e per permettere al governo di rafforzare la sovranità statale sull'area e di mettere in atto azioni strategiche efficaci nel contrasto alle attività illegali (Rodrigues, 2012).

Nel 2004, il *SIPAM-SIVAM* viene approfondito dal governo Lula tramite due provvedimenti. Il primo, come si è visto, è la regolamentazione della Legge dell'Abbattimento: considerati il ruolo dominante della regione amazzonica nel traffico di droga, la possibilità per l'Aeronautica militare brasiliana di sorvolare la zona, di identificare i velivoli sospetti di narcotraffico e, se necessario, di abatterli, tale legge si pone a supporto del programma di protezione e di sorveglianza dell'Amazzonia, specialmente nel contrasto alle attività illecite e relazionate al narcotraffico internazionale. Il secondo, invece, consiste nella creazione di un piano specifico, il Programma di Sviluppo della Fascia di Confine (*Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*). Si tratta di un programma che nasce con lo scopo di creare un quadro di azione istituzionale per il governo brasiliano che, da solo o in cooperazione con gli Stati confinanti, possa operare per lo sviluppo economico e sociale dell'area, dove si concentrano non solo la maggior parte della popolazione che vive in condizioni di povertà e miseria, ma anche le principali minacce alla sicurezza nazionale del Brasile. L'incentivo allo sviluppo economico e sociale di tali aree avrebbe permesso di

contrastare attivamente le disuguaglianze, la povertà e la fame che spingevano sempre più cittadini ad affidarsi ad attività della criminalità organizzata per ricavare guadagni con cui poter vivere; in questo modo, si sarebbero combattuti in modo dinamico ed efficace i *business* illeciti (specialmente il narcotraffico e il traffico di armi) che dominavano e si stavano sempre più rafforzando nell'area (Ministério da Integração Nacional, 2005; Scherma, 2016).

Come già menzionato in precedenza, la *Lei do Abate* apre a un'altra interessante questione sulla guerra alla droga nel Brasile di Lula: l'impiego delle Forze Armate nella lotta al narcotraffico e la conseguente militarizzazione del conflitto. Alla fine del mandato di Cardoso, il governo statunitense aveva richiesto che il Brasile intensificasse la partecipazione delle Forze Armate nelle azioni di contrasto al narcotraffico internazionale sul suolo interno – azioni che includevano controlli nelle zone di confine e attività di intelligence e training in collaborazione con l'Esercito statunitense. L'approvazione della Legge dell'Abbattimento nel 1998, l'istituzione del *SIPAM-SIVAM*, l'affidamento della gestione di tale programma all'Aeronautica militare brasiliana e il conseguente maggiore impiego di tale corpo delle Forze Armate nella guerra alla droga brasiliana sono un segnale per l'amministrazione statunitense del fatto che il Brasile stesse aumentando lo sforzo militare nella lotta al narcotraffico nella regione e nel paese (Feitosa e Pinheiro, 2012).

Tuttavia, è con la presidenza Lula (specialmente a partire dal 2007-2008, durante il suo secondo mandato) che il Brasile accresce l'impegno militare nella guerra alla droga. Nel 2005, il presidente Lula approva la nuova Politica di Difesa Nazionale (*Política de Defesa Nacional, PDN*), che modifica la precedente del 1996. La *PDN* del 2005 avanza nei concetti di difesa e di sicurezza nazionale, sottolineando – in linea con quanto affermato in precedenza – la necessità di combattere gli illeciti transnazionali (come il narcotraffico e il traffico di armi) specialmente nelle zone di confine utilizzando le Forze Armate. Affinché vi fosse un coinvolgimento maggiore delle Forze Armate nella lotta agli illeciti internazionali che avvenivano sul suolo brasiliano, e affinché le Forze Armate potessero operare e intervenire in modo efficace per contrastare il traffico di droga e di altri prodotti illeciti, nell'ambito della nuova *PDN* il presidente Lula riconosce la necessità che l'Esercito andasse riformato e riorganizzato e che l'industria brasiliana di materiale bellico dovesse essere rinnovata (Scherma, 2016). Tali esigenze si riflettono nella spesa militare che il governo federale attua a partire dal 2005.

Secondo i dati riportati dalla Banca Mondiale sulle spese militari del Brasile, dopo una riduzione nel periodo 2003-2004, nel 2005 la spesa militare del governo federale brasiliano è tornata a salire arrivando ad ammontare a 13,59 milioni di dollari statunitensi (valore corrente 2022). Nel corso degli anni del governo Lula, tale valore ha continuato a crescere in maniera vertiginosa arrivando a toccare i 34 milioni di dollari nel 2010, ultimo anno del mandato del presidente: cifre che nei governi precedenti (specie in quello di Cardoso) non erano mai state raggiunte (The World Bank, 2022). Nel 2008, sulla scia della *PDN* di tre anni prima e in linea con l'elevata spesa per le Forze Armate, il governo Lula istituisce la Strategia Nazionale di Difesa (*Estratégia Nacional de Defesa, END*), con la quale ancora una volta il governo si impegna ad “intensificare la presenza dell'Esercito, della Marina Militare e della Forza Aerea nelle zone di confine”, con il fine di combattere gli illeciti transnazionali che qui si concentravano – presenza che, data l'estensione dell'area da coprire, sarebbe stata coadiuvata da spostamento delle truppe e da attività di intelligence e monitoraggio nei quartieri generali delle Forze Armate (Presidência da República, 2008; Scherma, 2016). La *PDN* e la *END* consentono di notare come, in effetti, il Brasile di Lula si stesse indirizzando verso una maggiore militarizzazione della guerra alla droga, intensificando e aumentando la presenza di militari nelle zone di confine con gli altri paesi della regione, da decenni interessate dal traffico di droga e sostanze stupefacenti.

L'ultimo provvedimento a livello di militarizzazione e di maggior coinvolgimento delle Forze Armate nella guerra alla droga durante il governo Lula risale al 2010, alla fine del secondo mandato del presidente. In quest'anno, il governo federale approva la Legge Complementare 97 (*Lei Complementar 97*), una norma che assegna alle Forze Armate – Esercito e Marina in particolare – il potere di realizzare pattugliamenti, perquisizioni di veicoli e di persone, e arresti immediati principalmente (ma non in modo esclusivo) in tutte le zone di confine per terra, nelle acque interne e nel mare territoriale brasiliano. Principalmente ma non in modo esclusivo perché la legge prevede anche che, su autorizzazione del presidente della Repubblica, le Forze Armate possano giungere al comando di operazioni di sicurezza pubblica (purché ben definite nel tempo e nello spazio) volte a contrastare le minacce e i pericoli per il benessere della popolazione non solo nelle zone di confine, ma anche nelle città (Rodrigues, 2012). Si tratta di poteri che per legge spetterebbero esclusivamente alle forze di Polizia, e non alle Forze Armate; e che di fatto, a partire dal 2010, equiparano in capacità e raggio di intervento l'Esercito, la Marina e l'Aeronautica alla Polizia. La Legge Complementare 97, dunque, è un

provvedimento che in linea con la *PDN* del 2005 e la *END* del 2008 sottolinea con forza l'impegno del Brasile di Lula nel militarizzare la lotta al narcotraffico internazionale sul suolo interno, coinvolgendo sempre più le Forze Armate. In linea con quanto voluto e promosso da Washington negli anni delle presidenze da Reagan a W. Bush, anche nel Brasile di Lula le Forze Armate vengono sempre maggiormente coinvolte nella guerra alla droga, giungendo a ricoprire una posizione in prima linea nella lotta al narcotraffico, con attività di pattugliamento e sorveglianza, e operazioni speciali volte a contrastare i narcotrafficienti. Di questo maggiore coinvolgimento delle Forze Armate nella guerra alla droga si trova prova proprio alla fine del 2010, a novembre, quando nella zona nord di Rio de Janeiro (nelle *favelas* di Complexo da Penha e di Complexo do Alemão) viene lanciata l'Operazione Arcangelo (*Operação Arcanjo*). Tale operazione prevedeva azioni e iniziative congiunte tra Forze Armate (in particolare, l'Esercito) e Forze di Polizia avviate con il fine di riportare la legge e l'ordine o, per meglio dire, lo Stato all'interno delle due comunità. La condizione di legge e ordine e la conseguente presenza dello Stato, possibili grazie agli interventi dell'Esercito e della Polizia, avrebbero permesso di contrastare in modo efficace tutte le attività illecite che qui proliferavano – in modo particolare, il narcotraffico e lo spaccio di droga – e di rendere queste zone meno violente e più sicure (Rodrigues, 2012; Pfrimer et al., 2020).

Dunque, durante i due mandati di Lula in Brasile ampio spazio viene dato alla necessità di impiegare (e al successivo impiego) le Forze Armate (Esercito, Marina, Aeronautica) per contrastare il narcotraffico – la principale attività illecita verso cui si rivolgono le iniziative a carattere militare pensate e implementate dell'amministrazione Lula. Le leggi, i programmi e le strategie che emergono durante la presidenza *petista* danno prova della volontà di Lula di approfondire la lotta al narcotraffico nel paese, garantendo al contempo maggiore spazio in tale “conflitto” alla risoluzione di questioni sociali – distinguendosi, in questo, dal suo predecessore – strettamente collegate al consolidamento del narcotraffico, della criminalità organizzata e della violenza. Allo stesso tempo, prima principalmente nelle zone di confine e in seguito anche nelle grandi città, il presidente promuove un maggiore coinvolgimento e impiego delle Forze Armate per combattere il traffico di droga e il suo spaccio, e per cercare di riportare lo Stato nelle zone controllate dal crimine organizzato e in cui il narcotraffico appariva come il business più redditizio e che permetteva alle organizzazioni criminali di consolidare il proprio dominio. Prima con la Legge dell'Abbattimento (2004) e successivamente con la *PDN*, la *END* e la Legge Complementare 97, il presidente

brasiliano e il governo spingono verso una sempre più considerevole militarizzazione della guerra alla droga brasiliana, in linea con quanto richiesto e applicato dai governi statunitensi a partire dagli anni '80-'90 nella regione dell'America Latina.

2.2.2 – La strategia di riduzione dei danni e la *Lei de Drogas* (2006): attenzione alla salute della popolazione e criminalizzazione della droga

Come descritto in precedenza, la guerra alla droga nel Brasile di Lula non si è caratterizzata solo da un aumento della presenza e delle attività delle Forze Armate; al contrario, la lotta al narcotraffico e al consumo di droga durante la presidenza Lula è stata segnata anche da un focus e da un interesse maggiori rispetto al passato sugli effetti della droga sulla salute pubblica e degli individui, alla cui base è stata posta una tendenza alla criminalizzazione dell'utilizzo e del traffico di tale sostanza. Così facendo, il Brasile di Lula si è distinto dai governi precedenti i quali, diversamente da quello *petista* degli anni 2000, avevano sempre teso a considerare il problema della droga (e del narcotraffico) come una questione legata esclusivamente o principalmente agli ambiti di giustizia e sicurezza. Il presidente Lula, di fatto, ha promosso e portato avanti la guerra alla droga sul piano interno da una prospettiva diversa, che ha compreso dentro di sé vari uffici e iniziative pensati per affrontare il problema da un punto di vista sanitario e sociale.

In primo luogo, ciò che il governo Lula attua a partire dal primo anno del suo primo mandato è quella che viene definita strategia di “riduzione dei danni (RD)”. Secondo quanto riportato da Alves (2009), Machado e Miranda (2007) e da Machado e Boarini (2013), la strategia di riduzione dei danni può essere definita come un modo alternativo e più pragmatico di affrontare il problema del consumo di droga e di avvicinarsi ai consumatori di tale sostanza (in particolare, ai tossicodipendenti). Tale strategia riconosce che nelle società di tutto il mondo il problema del consumo di droga e di sostanze stupefacenti esiste da secoli e continuerà ad essere presente in futuro: di fatto, l'utilizzo di tali prodotti tra la popolazione potrà subire delle variazioni, con aumenti e riduzioni nel consumo, ma non smetterà mai completamente di esistere. Il metodo RD pone il focus della sua azione sul diritto alla salute di tutti gli individui e sul rispetto delle libertà di ciascuno di (non) volere o di (non) riuscire a smettere di consumare droga. Infatti, l'attenzione della strategia RD si rivolge alla diminuzione dei rischi e dei danni associati all'utilizzo e al consumo di droga, senza necessariamente che questi ultimi due aspetti vengano ridotti da parte del consumatore. Per tali ragioni, pur tenendo come obiettivo finale il raggiungimento dell'astinenza da droga del consumatore, la RD

utilizza delle tappe intermedie che consentono al tossicodipendente o al consumatore di procedere lentamente ma, allo stesso tempo, in modo efficace nel processo di trattamento. Così facendo, la strategia di riduzione dei danni si propone di limitare gli effetti collaterali e i danni causati dal consumo e dall'abuso di droga sulla salute del singolo individuo e, come conseguenza indiretta, porta benefici in termini sociali e di benessere a livello dell'intera società (Alves, 2009). Si tratta, dunque, di una strategia più "umana" che prevede che l'azione e le cure del sistema di salute pubblico vadano verso il tossicodipendente, in modo tale che l'individuo possa partecipare in maniera più consapevole al trattamento della propria problematica. Affinché la strategia di riduzione dei danni produca un trattamento efficace del problema del consumo e della dipendenza da droga, essa deve essere implementata tenendo sempre in considerazione il contesto economico, sociale e culturale all'interno del quale gli individui affetti da tossicodipendenza si collocano. La strategia RD ha cominciato a essere implementata a partire dagli anni '80 in alcuni paesi europei e in Canada per fronteggiare l'epidemia di AIDS, le malattie sessualmente trasmissibili e l'epatite. In questa decade anche il governo del Brasile – paese colpito da tale epidemia – comincia a promuovere (seppur in modo timido) la strategia di riduzione dei danni. Tuttavia, è solo a partire dagli anni 2000 che essa entra nella legislazione anti-droga brasiliana, cominciando a essere applicata durante la presidenza Lula alla problematica della droga (visto e considerato il drammatico incremento dell'uso e del consumo di tale sostanza nel paese).

I cambiamenti nel campo della salute pubblica con il governo Lula cominciano proprio a partire dal 2003, quando il Ministero della Salute riconosce e ammette che nel campo della salute pubblica il Sistema Unico di Salute (SUS) avesse tardato, fino a quell'anno, ad assumersi la responsabilità e a farsi carico della risoluzione delle problematiche medico-sanitarie causate dal consumo di droga e di sostanze stupefacenti. Per risolvere tale ritardo e per portare il sistema sanitario pubblico a intervenire in modo concreto nella lotta al consumo di droga, il Ministero della Salute procede alla pubblicazione di un documento, "La Politica del Ministero della Salute per l'Assistenza Totale ai Consumatori di Alcool e altre Droghe" ("*A Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas*"). In questo documento, il Ministero delinea le strategie e le linee guida che esso e il SUS seguiranno per affrontare in modo completo e totale il problema delle droghe e delle sostanze stupefacenti in Brasile, dalla prevenzione del consumo, al trattamento e alla riabilitazione dei tossicodipendenti – problema che viene espressamente inteso come un

problema di salute pubblica (Machado e Miranda, 2007; Ministério da Saúde, 2004). Tra i metodi proposti dal Ministero all'interno della Politica per garantire l'assistenza completa ai tossicodipendenti compare la strategia di riduzione dei danni – a sottolineare la necessità di cercare di bloccare il consumo di droga, diffondere le conoscenze sui rischi e sui pericoli della droga, e limitare i danni che questo produce sugli individui affetti da tossicodipendenza. La strategia di riduzione dei danni in materia di contrasto alla tossicodipendenza nel paese, secondo il Ministero, si deve avvalere delle interazioni tra organismi di salute pubblica (come il SUS) e la società civile: stabilire centri che funzionino da riferimento per la prevenzione e il trattamento di tali problematiche; creare reti sociali per il supporto agli individui tossicodipendenti; facilitare l'accesso ai trattamenti necessari a intervenire sulle tossicodipendenze e sul consumo di droga sono alcune delle possibili proposte di interazione tra organi pubblici e cittadinanza per applicare un'“azione sul territorio” di riduzione dei danni efficace. In ogni caso, come riportato dal documento, la maggior parte del lavoro per contrastare il consumo di droga in Brasile deve essere realizzata dalla sanità pubblica. Le strutture della sanità pubblica, infatti, devono occuparsi di

assicurare il trattamento all'interno del pronto intervento, garantire l'accesso ai farmaci, [...] fornire l'istruzione necessaria in materia di salute alla popolazione, [...] stabilire relazioni con altri settori pubblici e privati, monitorare la salute mentale nella società, fornire più supporto alla ricerca e stabilire programmi specifici (in materia di droga, sostanze stupefacenti e contrasto al loro consumo) (Ministério da Saúde, 2004, 11)¹⁷.

Il Sistema Unico di Salute pubblica, dunque, con la Politica elaborata dal Ministero, inizia a ricoprire un ruolo centrale nella risoluzione del problema della droga a livello sanitario e di salute della popolazione. Come riportato più avanti nel documento del Ministero, e come sottolineato da Machado e Miranda (2007) e da Mesquita (2020), al SUS viene affidata la creazione di una rete che fornisca assistenza completa (che include azioni di prevenzione, divulgazione, promozione e protezione della salute) al consumatore di droga e al tossicodipendente. Allo stesso tempo, il Sistema Unico di Salute deve impegnarsi a cooperare con altri centri – unità non specializzate, come i programmi di salute familiare; o centri specializzati istituiti appositamente per fronteggiare la problematica dell'abuso di droghe nel paese, come i Centri di Assistenza

¹⁷ Versione originale: “Proporcionar tratamento na atenção primária, garantir o acesso a medicamentos [...], fornecer educação em saúde para a população [...], criar vínculos com outros setores, monitorizar a saúde mental na comunidade, dar mais apoio à pesquisa e estabelecer programas específicos”.

Psicosociale Alcool/Droghe (*CAPSad*) – per creare delle reti assistenziali in tutto il paese che forniscano il supporto e l'aiuto necessari alle strutture sanitarie per contrastare il consumo e l'abuso di droga, e trattare le tossicodipendenze, cercando di limitare i danni per la salute del consumatore di tali sostanze e proponendo un metodo più umano e meno aggressivo per arrivare alla disintossicazione dalla droga.

Dunque, con la pubblicazione di questo documento e l'applicazione della Politica di Assistenza Totale ai consumatori di droga e ai tossicodipendenti elaborata dal Ministero della Salute, è possibile notare come dal 2003 con l'inizio della presidenza Lula il problema della droga (consumo e abuso, prodotto del sempre maggiore inserimento del Brasile nella catena di produzione-traffico di tale sostanza e del narcotraffico) nel paese venga riconosciuto come una questione da affrontare anche sul piano della salute pubblica. Attività di educazione e prevenzione nella società, trattamenti di disintossicazione degli individui affetti da dipendenza verso le droghe, e riabilitazione di questi soggetti per il reinserimento in società ad opera del sistema sanitario pubblico brasiliano sono essenziali per contrastare la diffusione della droga e delle sostanze stupefacenti che si era ben radicata nel paese.

Nel corso degli anni successivi, varie sono state le iniziative del governo Lula pensate per continuare la lotta al narcotraffico a livello interno, focalizzando l'attenzione sul consumo e sull'abuso di droga nel paese, e sulla necessità di combattere tale minaccia sul piano della salute pubblica. Di questo si trova prova nel 2005, quando all'interno del Consiglio Nazionale di Politiche sulle Droghe (*CONAD*) viene elaborata la nuova Politica Nazionale sulle Droghe (*Política Nacional sobre Drogas, PNAD*) – approvata nello stesso anno dal presidente Lula. Si tratta di un documento che delinea le linee guida della guerra alla droga nel Brasile di Lula e che, come tale, tocca vari aspetti essenziali alla lotta al narcotraffico e al consumo di droga – dalla necessità di contrastare la criminalità organizzata e le attività illegali da essa condotte, al bisogno di incentivare la cooperazione a livello nazionale (tra governo federale, singoli Stati e municipalità) e internazionale secondo le disposizioni fornite dagli organismi internazionali (come l'ONU), all'esigenza di promuovere nuovi programmi, progetti e leggi anti-droga. Inoltre, così come la Politica lanciata nel 2003, allo stesso modo la *PNAD* del 2005 indirizza la sua attività anche (e soprattutto) alla sfera della salute pubblica. Nella *PNAD*, infatti, si sottolinea come obiettivo della Politica sulle Droghe e del governo sia quello di promuovere azioni di prevenzione e di istruzione sull'(ab)uso

delle droghe e delle sostanze stupefacenti nel paese; di assicurare a tutti coloro che lo richiedono il diritto al trattamento delle dipendenze da droghe all'interno del Sistema Unico di Salute – quindi, a livello pubblico, tramite Unità Sanitarie, ospedali pubblici, *CAPSad*, o cliniche pubbliche specializzate –; e di promuovere la strategia di riduzione dei danni per prevenire il consumo di droga tra la popolazione e trattare i tossicodipendenti (Machado e Boarini, 2013; Presidência da República, 2005). Secondo quanto riportato da Barcellos (2018), per le sue caratteristiche, per i suoi obiettivi e per il modo in cui essa è stata implementata a partire dal 2005 dal governo Lula, la Politica Nazionale sulle Droghe si è posta a tutti gli effetti come un'iniziativa pensata per promuovere, attuare e intensificare gli sforzi a livello politico e sociale tra tutti gli attori coinvolti nel problema della guerra alla droga – governo ed esponenti politici, strutture sanitarie, enti terzi e privati, singoli cittadini –; e per portare l'attenzione di questi attori sull'importanza della cooperazione tra di essi nell'affrontare e nel migliorare la drammatica questione del consumo e dell'abuso di droga dal punto di vista della salute pubblica e del benessere economico e sociale a livello della cittadinanza.

L'ultimo provvedimento particolarmente significativo del governo Lula nel campo della salute pubblica – che apre alla questione della criminalizzazione della droga in Brasile – risale al 2006, quando viene approvata la Legge delle Droghe (*Lei de Drogas, Lei n° 11.343/2006*), regolamentata un mese dopo, il 27 settembre, tramite il Decreto n° 5.912. Si tratta di una normativa che potrebbe essere equiparata alla Legge dell'Abbattimento (2004) analizzata in precedenza: così come quest'ultima funge da quadro istituzionale per l'incremento della presenza militare nella guerra alla droga, lo stesso fa la *Lei de Drogas* nel campo della salute pubblica e della criminalizzazione. Il 23 agosto 2006, il presidente Lula approva la *Lei n°11.343*, con la quale si stabiliscono alcuni uffici e organismi creati appositamente per fronteggiare il problema del consumo di droga tra la popolazione; e le direttrici della politica anti-droga in ciò che concerne le pene per reati relazionati al consumo, al traffico, alla vendita e allo spaccio illegali di droga.

Il primo ufficio a essere stabilito dalla Legge è il Sistema Nazionale di Politiche Pubbliche sulle Droghe (*Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, Sisnad*). Si tratta di un sistema che era stato istituito già negli anni '90 durante il governo Cardoso, con compiti differenti da quelli affidategli ora, e che nel 2006 viene in qualche modo riformato e riadattato a una situazione legata al traffico di droga e al suo uso differente da quella del passato. Secondo quanto riportato all'articolo 3, il *Sisnad* si

compone di un insieme di principi, regole e risorse materiali e umane che includono politiche, programmi, progetti e azioni in materia di droga; e raggruppa al suo interno i Sistemi di Politiche Pubbliche sulle Droghe del Distretto Federale, dei singoli Stati e delle singole municipalità. Anche per queste ragioni, il *Sisnad* è incaricato di agire nell'ambito delle proprie funzioni in cooperazione con il Sistema Unico di Salute (SUS) e con il Sistema Unico di Assistenza Sociale (SUAS), organismi della sanità pubblica brasiliana. Obiettivi del *Sisnad* sono quelli di: “articolare, integrare, organizzare e coordinare le attività relazionate con: I – la prevenzione dell'uso indebito, l'assistenza e il reinserimento del consumatore di droga e del tossicodipendente; II – la repressione della produzione non autorizzata e del traffico illegale di droghe” (Presidência da República, 2006a)¹⁸.

Gli altri organi che vengono proposti dal governo Lula in materia di contrasto al narcotraffico e, in particolare, al consumo e all'abuso di droga sono il Consiglio Nazionale di Politiche sulle Droghe (*Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, CONAD*) e la Segreteria Nazionale sulle Droghe (*Secretaria Nacional sobre Drogas, Senad*) – entrambi parte integrante del *Sisnad*, come stabilito dal Decreto n° 5.912 (articolo 1, punti I e II). Questi due organismi, in realtà, come evidenziato da Closs (2020) e da Garcia et al. (2013), erano già stati creati in precedenza alla fine degli anni '90 dal governo Cardoso. Durante la presidenza Lula, tuttavia, questi organismi registrano un cambio di nome (che, secondo gli autori, conferisce un carattere meno legato alla terminologia della “guerra” alla droga) e, soprattutto, iniziano ad ampliare le proprie funzioni e a intervenire e cooperare in modo più attivo e più efficace con il *Sisnad* e gli altri organismi predisposti a livello nazionale per il contrasto al narcotraffico e al consumo della droga.

Oltre al *CONAD* e alla *Senad*, il Decreto all'articolo 16 prevede che gli interventi di prevenzione e trattamento nel campo della salute pubblica e di contrasto al narcotraffico sul suolo brasiliano siano coadiuvati dall'attività di studio, ricerca, indagini e divulgazione a carico dell'Osservatorio Brasiliano di Informazioni sulle Droghe (*Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas, OBID*) (Presidência da República, 2006b). L'*OBID* è un ufficio creato nel giugno 2002 dal presidente Cardoso (alla fine del suo mandato), ma entrato nel pieno della sua attività solo a partire

¹⁸ Versione originale: “O Sisnad tem a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com: I - a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas; II - a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas.”.

dall'insediamento di Lula alla presidenza del paese. Come indicato dall'articolo 16 del Decreto, le funzioni da esso svolte hanno lo scopo di contribuire a sviluppare nuove conoscenze che potranno essere utilizzate e applicate per migliorare le attività di prevenzione del consumo di droga, di assistenza/trattamento e di reinserimento in società dei tossicodipendenti. Infatti, uno degli assi centrali su cui si concentra l'attività di studio e ricerca dell'Osservatorio è il trend del consumo di droga e le sue conseguenze – quadro all'interno del quale si inseriscono dati sulla portata del consumo di droga e sulle tendenze del mercato della droga; sulle nuove tipologie di droghe e sostanze stupefacenti prodotte; sull'età del primo utilizzo di droga; sul numero di morti (violente e non) per problemi di droga, per citarne alcuni (Bocianoski Rebelo e de Andrade Stempliuk, 2007). Il lavoro dell'*OBID*, infine, viene svolto sempre in cooperazione con gli organi dell'amministrazione federale e con le strutture sanitarie pubbliche, che necessitano delle informazioni prodotte dall'Osservatorio e che, a loro volta, possono indicare a esso i trend più comuni in materia di consumo e dipendenze aiutandolo nella stesura degli studi e dei report (Presidência da República, 2006b).

Come accennato in precedenza, l'altro grande tema che ruota attorno alla *Lei de Drogas* è la criminalizzazione del narcotraffico e, in certi casi, del consumo di droga con cui tale legge prevede di affrontare la grave problematica che affliggeva il paese. Infatti, sebbene dall'articolo 20 al 26 la Legge preveda una serie di disposizioni circa il trattamento delle persone affette da tossicodipendenza che necessitano di assistenza e cure specifiche da parte del sistema sanitario brasiliano – in una logica molto umana e sensibile nei confronti dei consumatori e dei dipendenti, che si propone di accudire il consumatore e il tossicodipendente dall'accoglienza nelle strutture adeguate fino al reinserimento economico-sociale all'interno della società – dall'articolo 27 la Legge si potrebbe dire che cambia tono, affrontando la questione da un punto di vista del reato, dei crimini e delle pene necessarie a contrastare tutta la catena della droga (specialmente narcotraffico e uso indebito). Ciò che la legge attua, in particolare, dall'articolo 27 al 33 è una distinzione tra coloro che sono “semplici consumatori”, che possono essere stati trovati in possesso di droga illecita per uso personale; e coloro che invece si considerano veri e propri narcotrafficienti, spesso anche recidivi dello stesso reato.

Nel primo caso, come previsto dagli articoli 27 e 28, le pene previste per il soggetto trovato in possesso di droga per uso personale comprendono i lavori socialmente utili per la comunità e la partecipazione a programmi o corsi educativi sulla pericolosità

degli effetti della droga. Nel secondo caso, invece, come stabilito all'articolo 33, le pene previste per coloro che sono coinvolti, tra le altre cose, nell'attività di importazione, esportazione, transfer, preparazione, vendita, spaccio e immagazzinamento dei carichi di droga, variano dai 5 ai 15 anni di reclusione (misure non contemplate per il consumatore) e 1.500 *dias-multa*. Ma non solo, dato che nell'articolo 40 la *Lei de Drogas* prevede un aumento della pena compreso tra 1/6 e 2/3 in numerosi casi, tra cui quando “la natura, la provenienza della sostanza o del prodotto sequestrato e le circostanze del fatto evidenziano la transnazionalità del reato”; oppure quando a commettere il reato di traffico di droga sia stato un funzionario pubblico; oppure ancora quando, tra le altre cose, “il reato sia stato commesso all'interno o nei pressi delle carceri” e quando il crimine sia stato perpetrato “con l'uso della violenza, serie minacce, utilizzo di arma da fuoco, o qualsiasi altro processo di intimidazione” (Presidência da República, 2006a)¹⁹. Come si può notare da questi due articoli e in particolare dall'articolo 40, dunque, il Brasile di Lula dal 2006 inasprisce la lotta al narcotraffico transnazionale che si avvale del o si verifica sul territorio nazionale brasiliano. Per inasprire la guerra alla droga, quello che il governo attua (oltre al maggiore impiego dei militari, come discusso in precedenza) è una recrudescenza delle pene previste per il reato di narcotraffico transnazionale. Così facendo, il governo cerca di contrastare e combattere tale attività, tutti i reati che da esso derivano (transfer, spaccio e vendita, immagazzinamento dei carichi di droga) e il consumo di droga – per il quale sono previste pene più leggere, ma che potrebbero inasprirsi in caso di recidività o di inserimento nella catena del narcotraffico. Inoltre, dall'articolo 40 è possibile notare come il narcotraffico venga relazionato alla (attività della) criminalità organizzata – utilizzo di armi e della violenza, minacce, presenza capillare all'interno delle carceri con conseguente utilizzo di tali spazi per le attività illecite come lo spaccio e il traffico di droga. Infine, la legge attua una seconda distinzione tra i narcotrafficienti, distinguendo i *narcos* appartenenti a fazioni o bande della criminalità organizzata che si dedicano in modo assiduo all'attività di narcotraffico, vendita e spaccio di droga (per i quali sono dunque previste le pene discusse sopra); dai “piccoli narcotrafficienti”. In quest'ultima categoria, secondo quanto riportato dall'articolo 33 comma 4, si inseriscono quegli individui che abbiano commesso crimini relazionati al narcotraffico per la prima volta,

¹⁹ Versione originale: “[...] a natureza, a procedência da substância ou do produto apreendido e as circunstâncias do fato evidenciarem a transnacionalidade do delito”, “a infração tiver sido cometida nas dependências ou imediações de estabelecimentos prisionais [...]” e “[...] com violência, grave ameaça, emprego de arma de fogo, ou qualquer processo de intimidação difusa ou coletiva”.

che non abbiano precedenti penali e, soprattutto, che non facciano parte di organizzazioni criminali (*ibid*).

Secondo autori quali Azevedo e Cifali (2016), Closs (2020) e Rodrigues (2012), nonostante la grande importanza di questa legge in materia di contrasto al consumo e al narcotraffico, a cui si accompagna una maggiore criminalizzazione di questi due fenomeni, tale legge è apparsa di difficile applicazione e di dubbia innovazione rispetto a norme del passato. Di difficile applicazione perché, nel momento dell'arresto e delle procedure di incriminazione, per la Polizia e gli organi della giustizia in alcuni casi risulta complicato verificare le sottili distinzioni tra consumatore occasionale senza implicazioni nel narcotraffico, "piccolo narcotrafficante", e *narcos* recidivo appartenente al crimine organizzato. In questo modo, ciò che accade dopo il 2006 è una sempre più libera interpretazione di tali definizioni da parte delle autorità durante le procedure di fermo e imputazione. Di dubbia innovazione perché la *Lei de Drogas* del 2006 sembrerebbe aver promosso il proibizionismo e la criminalizzazione della droga (consumo, narcotraffico e spaccio/vendita) così come le leggi precedenti – approvate dai governi degli anni '70 e '80 – di fatto adeguandosi ai dettami e alle disposizioni della guerra alla droga statunitense e delle organizzazioni internazionali (Azevedo e Cifali, 2016; Closs, 2020; Rodrigues, 2012). Ciononostante, la *Lei de Drogas* insieme alla Politica in materia di rafforzamento della sanità pubblica per la risoluzione delle problematiche legate al consumo e all'abuso di droga, elaborata dal Ministero della Salute, sono state un utile strumento nelle mani del governo brasiliano di Lula – unite agli interventi e alle operazioni delle Forze Armate nel territorio dell'Amazzonia e delle grandi città – per affrontare la questione dell'aumento dell'utilizzo di droga e dello sviluppo di dipendenze da tali sostanze, scoraggiandone l'uso tramite campagne di prevenzione per mano del sistema sanitario pubblico, fornendo l'assistenza necessaria ai tossicodipendenti, e contrastando il narcotraffico transnazionale e la criminalità organizzata sul territorio brasiliano criminalizzando tali fenomeni.

2.3 – Il Brasile di Lula e l'Unasur: iniziative di cooperazione regionale per la lotta al narcotraffico

Il fenomeno del narcotraffico transnazionale e il crescente consumo di droga nella popolazione, come si è visto, interessano da vicino il territorio brasiliano, colpendo il paese su tutti i livelli – politico, economico e sociale. Infatti, come si è discusso,

l'utilizzo del territorio del Brasile da parte dei cartelli sudamericani e della criminalità organizzata locale per produrre e spostare le droga verso altre destinazioni ha implicazioni sulla sfera della sicurezza pubblica che, per essere garantita e preservata, richiede il sempre maggiore impiego delle Forze Armate (coinvolte in operazioni speciali volte a contrastare la diffusione dei traffici illeciti) con conseguente aumento della spesa militare. Allo stesso modo, importanti ripercussioni si registrano sulla società e sulla salute della popolazione, tra la quale il crescente utilizzo di droga ha portato all'aumento dei casi di tossicodipendenza e, di conseguenza, alla necessità da parte dello Stato di intervenire con programmi di prevenzione e trattamento a carico del Sistema Unico di Salute. Tuttavia, nonostante le iniziative interne a livello federale-statale-municipale attuate in Brasile, per essere contrastato il fenomeno del narcotraffico, per la sua natura transnazionale, richiede anche approcci e interventi multilaterali in cooperazione con altri paesi sul piano esterno – specialmente nella regione dell'America Latina, dove il problema è fortemente radicato, sia per quanto riguarda la produzione della droga, sia per quanto concerne il traffico vero e proprio. Di fronte a tale consapevolezza e di fronte ai seri e gravi danni che il narcotraffico e il consumo di droga stavano facendo registrare tra la popolazione brasiliana e sudamericana negli anni 2000, emerge con forza la volontà del presidente brasiliano Lula di dare vita a degli organismi di cooperazione e di coordinamento a carattere regionale al cui interno gli Stati membri potessero discutere di questioni che, per le società sudamericane, si ritenessero particolarmente critiche o rappresentassero un pericolo e una minaccia per la difesa e la sicurezza di questi paesi – l'Unione delle Nazioni Sudamericane (Unasur) e i due Consigli al suo interno, il Consiglio di Difesa Sudamericano (CDS) e il Consiglio Sudamericano sul Problema Mondiale delle Droghe (CSPMD), sono il risultato di tale proposito.

La creazione dell'Unasur e dei due Consigli si inserisce all'interno di un quadro che va al di là delle questioni di difesa e di sicurezza, e che riguarda nello specifico il Brasile e la politica estera del paese durante il governo di Lula. Come si è detto in precedenza, il governo Lula si è posto alla guida del paese in modo pragmatico e con idee progressiste, promuovendo progetti sociali implementati con successo per migliorare le condizioni di vita di migliaia di cittadini delle classi più povere e marginalizzate e per ridurre le profonde disuguaglianze socio-economiche del paese. Anche grazie a queste iniziative, e complice le disposizioni di politica economica attuate dal presidente, il Brasile entra in una fase di ripresa economica che porta a una crescita regolare e sostenuta – un insieme

di aspetti che consente al Brasile dei primi anni 2000 di diventare un modello a cui guardare e a cui ispirarsi per molti paesi dell'America Latina (Aravena, 2012b; Zanatta, 2017). In questo modo, il presidente Lula ha permesso al paese di guadagnare credibilità a livello regionale e internazionale – un fattore ampiamente ricercato in quegli anni dal presidente per porsi come leader nella regione ed emergere come attore globale solido e affidabile.

Un'ambizione, quella del presidente Lula, che si riflette nell'approccio del governo *petista* verso gli altri paesi della regione. Il presidente brasiliano ha cercato di e ha voluto attuare una politica estera che fosse quanto più orientata a rafforzare le relazioni multilaterali con e tra tutti i vicini sudamericani, oltre che di intensificare gli sforzi della cooperazione tra essi per risolvere problemi comuni legati principalmente alla sfera della difesa e della sicurezza regionale. In questo contesto, ciò che viene promosso dalla politica estera brasiliana è proprio una rilettura dei rapporti regionali, dalla quale emerge con forza la volontà di concentrarsi sull'idea di "America del Sud", tralasciando e mettendo in secondo piano la visione più generale di "America Latina". Concentrare l'attenzione e gli sforzi sull'America del Sud permette al governo e al Ministero degli Esteri brasiliani di proporre delle politiche e delle iniziative che risultino più credibili per i paesi della regione, in particolare sui temi di difesa e di sicurezza, migliorando allo stesso tempo la posizione e la credibilità dello stesso Brasile nella regione (Closs, 2020; Mateo, 2010). In effetti, in un contesto come quello dell'America del Sud, in cui tra Stati non esisteva una politica comune in materia di difesa e di sicurezza ma per la quale le questioni legate a tali problematiche erano particolarmente sentite, l'impulso brasiliano alla cooperazione e al coordinamento regionale permettono al Brasile di consolidarsi come un leader regionale credibile: le proposte brasiliane di creazione di organismi che permettessero ai paesi sudamericani di confrontarsi e cercare soluzioni comuni a problemi comuni, infatti, risultano essere in linea con le istanze e gli obiettivi condivisi dagli altri paesi della regione (Calderón, 2011; Soares e Milani, 2016; Vitelli, 2013). Allo stesso tempo, il Brasile ha continuato a mantenere una politica estera quanto più autonoma possibile nei confronti di altri paesi e altri partner fuori dall'America Latina, approfondendo in modo particolare la cooperazione con Stati appartenenti al Sud del mondo – una cooperazione definita come "cooperazione Sud-Sud" nel quadro di una politica di "solidarietà periferica" (Aravena, 2012b; Saraiva, 2010). Agendo in questo modo, il presidente Lula è riuscito a porsi al centro delle azioni di cooperazione e

di coordinamento della regione, accrescendo la propria credibilità a livello continentale. (Soares e Milani, 2016).

Infine, il fatto che il Brasile sia riuscito a porsi come l'attore centrale o, per meglio dire, come il leader regionale alla guida delle iniziative di cooperazione multilaterale, secondo più autori, è il risultato del sempre più debole interesse dei governi statunitensi degli anni 2000 verso la regione dell'America Latina. Un disinteresse e una scarsa partecipazione nelle questioni riguardanti la regione latinoamericana che si registrerebbero, come si è discusso nel primo capitolo, a partire dagli attentati dell'11 settembre 2001, che avrebbero portato i governi statunitensi a concentrarsi maggiormente su altre questioni, come la guerra al terrorismo (Aravena, 2012b; Saraiva 2010). Affermazioni che solo in parte sembrano confermare i fatti. Non essendo dotata di una politica di sicurezza comune a tutti gli Stati, l'America del Sud degli anni 2000 (così come in passato) si trova sprovvista di linee guida condivise da seguire e piani collettivi per affrontare le minacce alla sicurezza che accomunavano tutti gli Stati. Questa situazione permette e favorisce nuovamente l'entrata degli Stati Uniti nelle questioni relative al mantenimento della sicurezza e alla lotta alle minacce, come il narcotraffico, che potessero destabilizzare le democrazie e i governi del continente – entrata che, come si è visto, porta con sé l'approccio proibizionista e di criminalizzazione della droga, così come la logica di riduzione della offerta in termini economici e l'impiego di Forze Armate per contrastare il narcotraffico. Non è un caso perciò che, seppur con minor interesse e con minori quantitativi di risorse rispetto al passato e nonostante il maggiore focus e impegno rivolti alla lotta al terrorismo internazionale, i governi Bush e Obama negli anni 2000 non cessano di interessarsi all'America Latina e alla problematica della droga e del narcotraffico: come discusso in precedenza, sono proprio questi gli anni in cui i cartelli dei narcotrafficcanti e le organizzazioni criminali a essi associati vengono spesso classificati come organizzazioni terroristiche grazie alle procedure implementate dall'amministrazione Bush; e sono questi gli anni dell'Iniziativa Mérida in Messico (Villa e Viana, 2010).

Con più probabilità, a fornire la spinta al Brasile per giungere al ruolo di leader regionale risulta l'approccio del governo brasiliano nei confronti di Washington. Gonçalves e de Magalhães (2017) e Hoecker e Aravena (2002), infatti, sottolineano come dagli anni '90 e, poi, soprattutto negli anni del governo Lula il Brasile abbia cercato di promuovere a livello sudamericano una politica sempre più indipendente e

sempre più distaccata nei confronti degli Stati Uniti, specialmente nei campi della sicurezza e della difesa. La ricerca di una politica regionale libera dal giogo e dai dettami dei governi statunitensi si riscontra anche in una serie di critiche mosse dal presidente brasiliano in riferimento ad alcune strategie utilizzate negli anni 2000 da Washington nella *war on drugs*. Critiche, quelle di Lula, che riguardavano il dubbio successo dei programmi di sradicamento delle coltivazioni di coca in America Latina finanziati dagli Stati Uniti, che avrebbero contribuito ad amplificare l'effetto palloncino nello spostamento delle coltivazioni verso altri paesi e ad aggravarvi i problemi legati alla criminalità organizzata; o che si rivolgevano al discutibile ruolo primario delle Forze Armate nella guerra alla droga e ai cartelli promosso da Washington (critica di cui si discuterà più avanti); o alla sovrapposizione della guerra alla droga con la “*war on terror*” implementata dagli Stati Uniti dopo l'11 settembre (Gonçalves e de Magalhães, 2017; Villa e Viana, 2010). La strategia brasiliana su tali questioni viene apprezzata da altri paesi sudamericani – sebbene non da tutti, come ad esempio la Colombia che continua a cooperare strettamente con Washington in materia di contrasto al narcotraffico – i quali forniscono al presidente brasiliano un ampio seguito. In ogni caso, come sottolineato da Aravena (2012b) e da Villa e Viana (2010), nonostante la promozione di una politica e di un'agenda più autonome e indipendenti da Washington, il governo di Lula e quelli statunitensi degli anni 2000 mantengono ottime relazioni di cooperazione bilaterale e ottimi rapporti di fiducia, specie in materia economica.

Dunque, la credibilità regionale e il ruolo di leader assunto dal Brasile in America del Sud, uniti alla spinta ad azioni coordinate per la difesa di interessi comuni nel campo della sicurezza e a un rapporto più distaccato nei confronti degli Stati Uniti, hanno consentito al Brasile di Lula di trovare dei sostenitori del progetto dell'Unasur e dei due Consigli – mossi, come sostenuto da Vitelli (2013), da un senso di “appartenenza sudamericana” che legava gli Stati della regione non solo a livello di cultura e tradizioni, ma anche e soprattutto da questioni politiche, sociali, di sicurezza e di difesa che minacciava e preoccupava indistintamente tutte le società del Sud America.

2.3.1 – L'Unione delle Nazioni Sudamericane

Il progetto dell'Unione delle Nazioni Sudamericane nasce nel 2004 quando, con la Dichiarazione di Cuzco, i paesi sudamericani concordano di impegnarsi insieme per creare una comunità sudamericana in cui vi fossero un'identità e una cittadinanza condivise, e all'interno della quale si potesse creare l'ambiente necessario alle discussioni sull'integrazione dei paesi della regione e sui temi che più preoccupavano e

interessavano il Sud America – problematiche sociali, temi culturali, questioni politiche ed economiche. Con la Dichiarazione di Cuzco, il progetto in questione prende il nome di Comunità Sud Americana di Stati (CASA, dalla sigla in spagnolo). Questa comunità, nel 2008, diviene l’Unione di Nazioni Sudamericane (Unasur). L’Unasur viene costituita nel maggio 2008 da Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, Cile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perù, Suriname, Uruguay e Venezuela – tutti i paesi del Sud America, ad esclusione della Guyana francese.

L’Unione delle Nazioni Sudamericane è un processo di integrazione a carattere regionale che riguarda più sfere, da quella politica e sociale, a quella culturale, passando per quella economica. Diversamente da altri processi di integrazione regionale, come il Mercosur, l’Unione delle Nazioni Sudamericane prevede un’integrazione su più fronti e conferisce particolare enfasi all’agenda politica e sociale delle Nazioni che ne fanno parte, lasciando in secondo piano le questioni prettamente economiche e commerciali. Di questo si trova prova nel Trattato Costitutivo dell’Unasur, firmato nel maggio del 2008 a Brasilia. Nel preambolo del Trattato, le Nazioni sudamericane dichiarano che le fondamenta dell’Unione poggiano sulla “storia condivisa e solidale”, e che tali Nazioni hanno lottato per “l’emancipazione e l’unità sudamericana”. Esse, inoltre, esprimono la loro determinazione a “costruire un’identità e una cittadinanza sudamericane e a sviluppare uno spazio regionale che sia integrato a livello politico, economico, sociale, culturale, ambientale, energetico e infrastrutturale, per favorire il rafforzamento dell’unità dell’America Latina” (Unión de Naciones Suramericanas, 2008)²⁰. A partire dal preambolo, perciò, si evidenzia che l’Unasur non è e non sarà uno spazio esclusivamente di integrazione economica, ma che, al contrario, spazierà su questioni più ampie che comprendono temi sociali e culturali comuni a tutte le Nazioni firmatarie (Forti Neto, 2020; Martinez e de Lyra, 2015; Villa e Viana, 2010).

Tale questione viene ripresa in modo più approfondito all’articolo 2, nel quale le Nazioni sudamericane affermano che lo spazio di integrazione e unione regionale che si costituisce con questo Trattato – spazio che, come si è visto, comprende piani diversi – conferirà priorità al dialogo politico e alle politiche sociali nei vari paesi dell’Unione con l’obiettivo finale di raggiungere una maggiore inclusione sociale e di rafforzare e consolidare la democrazia. Quest’ultimo punto, il consolidamento della democrazia, ben

²⁰ Versione originale: “[...] construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina”.

si inserisce all'interno del discorso sulle minacce alla democrazia in America Latina che all'epoca rappresentavano (e ancora oggi rappresentano) un pericolo per la stabilità delle democrazie della regione. Sia alcuni autori, come Aravena (2008) e Forti Neto (2020), che l'Organizzazione degli Stati Americani nella sua Dichiarazione del 2003, infatti, constatavano come le nuove minacce alla sicurezza (rappresentate, tra l'altro, dalla criminalità organizzata, dalla droga e dal narcotraffico) fossero (e siano) un pericolo non solo per la sicurezza degli Stati e delle loro popolazioni, ma anche e soprattutto per la solidità delle democrazie latinoamericane – che, all'inizio degli anni 2000, celebravano ancora pochi anni di vita e, molto spesso, avevano ancora alcuni tratti tipici di regimi autoritari passati (Aravena, 2008; Forti Neto, 2020; Organization of American States, 2003). Perciò, in tale articolo l'impegno delle Nazioni di garantire il consolidamento della democrazia in Sud America si inserisce in un più ampio contesto che contempla sia problemi sociali, come le disuguaglianze economiche e la povertà – sia problemi di sicurezza; sia problemi di minacce alla sicurezza, come il crimine organizzato e il narcotraffico: entrambe le questioni si possono classificare come un pericolo per la stabilità delle democrazie sudamericane e, come tali, devono essere affrontati dall'Unione. Di questo si trovano altre prove anche nei paragrafi successivi del preambolo, nei quali le Nazioni affermano che il processo di integrazione e l'unione tra esse sia un passo importante da realizzare per contribuire al benessere dei cittadini sudamericani, oltre che per cercare di trovare delle soluzioni a problemi che colpiscono indistintamente tutti gli Stati firmatari – come, ad esempio, la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale, temi particolarmente sentiti nella regione.

Allo stesso tempo, a conferma di quanto affermato in precedenza circa l'importanza della cooperazione multilaterale promossa in particolar modo dal Brasile di Lula, le Nazioni sudamericane sottolineano con forza come il consolidamento del multilateralismo e l'applicazione del diritto nelle relazioni tra esse sia fondamentale per raggiungere “un mondo multipolare, equilibrato e giusto in cui prevalga [...] una cultura di pace” (Unión de Naciones Suramericanas, 2008). Come sottolineato da Villa e Viana (2010), il fatto che nel preambolo si stia marcando con forza l'importanza di consolidare il multilateralismo nella regione rappresenta la volontà dei paesi sudamericani di rompere con le tradizioni del passato: prima degli anni 2000 e prima della costituzione dell'Unasur, infatti, per la risoluzione di controversie o per affrontare problemi di diversa natura comuni a tutti i paesi dell'area (come il narcotraffico), gli Stati sudamericani ricorrevano e privilegiavano soluzioni uni o bilaterali – a detrimento di un

approccio multilaterale che coinvolgesse tutti i paesi indistintamente. In particolare nei confronti di minacce alla sicurezza come il traffico di droga e di sostanze stupefacenti, che non rispetta i confini nazionali e non riguarda unicamente un singolo Stato, la cooperazione multilaterale è fondamentale per garantire il successo delle iniziative e degli interventi volti a risolvere tali problemi.

All'articolo 3 – Obiettivi specifici, le Nazioni firmatarie esprimono in più punti le finalità che le esse si propongono di raggiungere. I punti a) e b) pongono l'accento sulla necessità di rafforzare il dialogo politico tra gli Stati, con la finalità di creare “uno spazio di consultazione per consolidare l'integrazione sudamericana e la partecipazione dell'Unasur sul panorama internazionale”; e sullo sviluppo sociale umano per “sradicare la povertà e sconfiggere le disuguaglianze nella regione” (Unión de Naciones Suramericanas, 2008). Dalla lettera c) alla lettera p), l'articolo menziona tutte le questioni sociali, culturali, politiche, economiche e ambientali che gli Stati membri intendono affrontare e su cui intendono dialogare insieme per trovare soluzioni comuni. Sebbene l'articolo contempra la cooperazione in materia economica e commerciale, è bene sottolineare nuovamente come l'Unione non sia uno spazio esclusivamente di integrazione economica come altri organismi regionali; al contrario, nell'Unasur ampio spazio viene conferito alle problematiche sociali, come la povertà, le disuguaglianze, le migrazioni, o allo sviluppo di un'identità sudamericana condivisa, al dialogo politico, all'innovazione in campo scientifico e tecnologico, alla salvaguardia dell'ambiente.

Rilevanti ai fini di questo lavoro sono i contenuti dalla lettera q) alla lettera u) dell'articolo, che trattano le questioni di sicurezza e di difesa all'interno dell'Unione. La lettera q) cita espressamente che obiettivo degli Stati dell'Unasur è “il coordinamento tra gli organismi specializzati degli Stati membri, considerando le norme internazionali, per rafforzare la lotta contro il terrorismo, la corruzione, il problema mondiale delle droghe, [...] il traffico di armi leggere, il crimine organizzato transnazionale” (Unión de Naciones Suramericanas, 2008)²¹.

Emerge in questo punto la preoccupazione e il conseguente necessario impegno da parte delle Nazioni firmatarie sulle questioni legate alla criminalità organizzata, al narcotraffico e al problema delle droghe che sempre più colpiva le società e

²¹ Versione originale: “la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas [...], el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas”.

danneggiava gli apparati statali e le società del Sud America. Fondamentale per il coordinamento tra Stati su tali problematiche risulta essere la cooperazione tra le autorità giudiziarie delle Nazioni – cooperazione che, secondo la lettera r), deve essere promossa tra i membri dell’Unione – e lo scambio di informazioni e di conoscenze concernenti la difesa e la sicurezza (lettera s). Allo stesso tempo, è prevista una cooperazione settoriale (tale termine non viene specificato con altri riferimenti, ma con ogni probabilità si potrebbe intendere una cooperazione tra forze di intelligence, Forze Armate e di Polizia) per scambiare informazioni, conoscenze e tecniche di addestramento (lettera u). Infine, è necessario che le parti contraenti cooperino tra loro sulle questioni di sicurezza e di difesa per garantire la sicurezza dei cittadini di tutte le Nazioni dell’Unione (lettera t). Da tale articolo è possibile formulare due considerazioni. In primo luogo, sebbene mai esplicitamente citate – in quanto viene menzionata solo la “considerazione delle norme internazionali” – guardando allo sviluppo dell’articolo 3 nelle ultime lettere (dalla q alla u) è possibile notare che le norme internazionali a cui il Trattato fa riferimento per lo sviluppo di questi punti e la loro relativa applicazione circa le materie di sicurezza e di difesa potrebbero essere la *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (1988) e la Dichiarazione sulla Sicurezza nelle Americhe dell’Organizzazione degli Stati Americani (2003). La prima, come si è analizzato ampiamente nel capitolo precedente, tratta in maniera approfondita le questioni di contrasto e di lotta al narcotraffico internazionale ponendo enfasi sul ruolo fondamentale della cooperazione tra Stati a livello globale per sradicare tutta la catena della droga (coltivazioni, produzione, vendita/spaccio, traffico transnazionale). Così come il Trattato Costitutivo dell’Unasur all’articolo 3, vent’anni prima la Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Droghe e Sostanze Psicotrope nei suoi articoli 9 e 10, tra le forme di cooperazione multilaterale che gli Stati potevano utilizzare, contemplava lo scambio di informazioni, dati, strategie e tecniche impiegate a livello locale per contrastare i cartelli dei *narcos* e le loro attività. La seconda, invece, fornisce un quadro dettagliato di quelle che, nel XXI secolo, vengono considerate minacce alla sicurezza delle nazioni dell’emisfero americano, e sottolinea anch’essa l’impegno delle parti a cooperare e collaborare per contrastare tali fenomeni. In secondo luogo, l’articolo 3 del Trattato Costitutivo dell’Unasur apre alla discussione circa i due Consigli che si sono venuti a creare nel quadro di tale Unione, con lo scopo di affrontare

in modo specifico due delle grandi tematiche che più interessavano i paesi sudamericani: la difesa e il problema della droga e del narcotraffico.

2.3.2 - Il Consiglio di Difesa Sudamericano

Nel dicembre 2008, con pressioni e spinte del governo brasiliano (in particolare, da parte del Ministro della Difesa dell'epoca, Nelson Jobim), viene creato il Consiglio di Difesa Sudamericano (CDS). Si tratta di un organismo operante all'interno dell'Unasur, pensato e incaricato di svolgere “una funzione consultiva, di cooperazione e di coordinamento” in materia di difesa e in ambito militare (Aravena, 2012b; Calderón, 2011; Martinez e de Lyra, 2015). Il CDS, dunque, è un organismo all'interno del quale gli Stati sudamericani possono riunirsi per discutere di questioni riguardanti la difesa e gli apparati militari (spese militari, impiego delle Forze Armate, cooperazione militare nella risoluzione di crisi) e coordinare i loro interventi e le loro missioni in caso di necessità.

Il Consiglio di Difesa Sudamericano, nel suo Statuto Costitutivo, definisce i suoi tre obiettivi principali i quali, ancora una volta, evidenziano l'importanza del multilateralismo e della cooperazione tra Stati membri dell'Unasur. Lo scopo principale del Consiglio, articolato nel primo obiettivo, è quello di rafforzare l'area del Sud America come una zona di pace e in cui la democrazia si affermi in modo stabile e solido – un obiettivo in linea con quanto dichiarato nel Trattato Costitutivo dell'Unasur, dal momento che consolidare il Sud America come area di pace il più possibile libera da minacce e rischi per la loro sicurezza, attraverso la cooperazione multilaterale in materia di difesa, avrebbe consentito agli Stati di rafforzare a loro volta la democrazia a livello interno. In seguito, il Consiglio si propone di dare vita a un'identità unica sudamericana condivisa tra tutti gli Stati dell'Unione nel campo della difesa. La questione dell'identità sudamericana, principio cardine dell'Unasur espresso nel Trattato Costitutivo, emerge dunque con forza anche in materia di difesa e in ambito militare: di fatto, un'identità unica in Sud America, condivisa tra tutti gli Stati membri, avrebbe permesso di sviluppare un approccio più coeso ed efficace davanti alle problematiche riguardanti l'ambito difensivo-militare nella regione. Infine, ultimo obiettivo del CDS è quello di promuovere il consenso tra gli Stati dell'Unasur in modo tale da generare una sempre più forte cooperazione tra essi, che permetta loro di affrontare in modo unitario le sfide alla difesa a livello regionale. Come riportato da Calderón (2011) e da Villa e Viana (2010), la creazione del Consiglio di Difesa Sudamericano ha rappresentato un'opportunità significativa per gli Stati dell'Unione: con il CDS viene a crearsi un

organo che permette di riunire tutte le sfide e le minacce alla difesa della regione, fornendo agli Stati sia una visione univoca di tali rischi, sia gli strumenti della cooperazione multilaterale necessari per contrastarli. Così facendo, per gli Stati dell'Unasur è stato possibile allontanare sempre più la possibilità di intromissione da parte degli Stati Uniti nelle questioni riguardanti la difesa regionale – opportunità in linea con il proposito del presidente brasiliano di distaccare le politiche di difesa e di sicurezza regionale dagli interessi, dalle politiche e dai programmi promossi da Washington in tutta l'America Latina.

Di fondamentale importanza all'interno del Consiglio di Difesa Sudamericano è l'organo ad esso subordinato, il Centro di Studi Strategici di Difesa (*CEED*, dalla sigla in portoghese). Il *CEED* svolge funzioni di analisi, preparando rapporti e studi, e formulando ricerche su temi riguardanti la difesa e la sicurezza nella regione sudamericana – nello specifico, determinando quali temi appartengano al campo della difesa e quali, invece, al tema della sicurezza. Inoltre, esso ha il compito di formulare delle ricerche stabilendo “sfide, fattori di rischio, minacce, opportunità e scenari rilevanti per la difesa e la sicurezza regionale e mondiale sul corto, medio e lungo periodo” (Mateo, 2010, 218)²². Il *CEED*, dunque, è l'organismo funzionante all'interno del Consiglio di Difesa Sudamericano, che ne coadiuva le attività svolgendo prettamente attività di analisi, di studio e di ricerca per determinare il raggio d'azione, le strategie e i metodi che il Consiglio può implementare di fronte alle minacce all'apparato della difesa degli Stati dell'Unione.

Il *CEED* ha avuto un ruolo fondamentale nel rendere più esplicito e più evidente i compiti affidati al Consiglio di Difesa Sudamericano: ad esso spettano esclusivamente le questioni che riguardano la difesa; per questo, non si deve occupare dei temi di sicurezza pubblica. Tale affermazione apre a una discussione su come devono essere trattati i temi legati alla sfera della sicurezza in Sud America, all'interno della quale si inseriscono problematiche come il narcotraffico e la criminalità organizzata. Il *CEED* e, di conseguenza, il Consiglio riconoscono che sia il narcotraffico (comprendendo tutta la catena, dalla produzione al traffico internazionale) sia la criminalità organizzata (che, spesso, ha legami con i cartelli ed è implicata nel traffico di droga e altre sostanze illecite) sono delle problematiche che colpiscono e hanno conseguenze negative per tutti

²² Versione originale: “desafios, fatores de risco e ameaças, oportunidades e cenários relevantes para a defesa e a segurança regional e mundial” em curto, médio e longo prazo”.

i paesi della regione sudamericana, ma esse riguardano essenzialmente la sfera della sicurezza pubblica interna a ciascun paese, e non quella della difesa. Per tale ragione, tutte le iniziative, le politiche e i programmi pensati per prevenire e per contrastare il traffico di droga, la criminalità organizzata e tutte le attività illecite e violente riconducibili a questi fenomeni spettano alle forze di sicurezza pubblica (come le Forze di Polizia) che operano all'interno di ciascuno Stato, e non ai ministri della Difesa né a un organo consultivo in materia difensivo-militare come il Consiglio di Difesa Sudamericano (Martinez e de Lyra, 2015). Tuttavia, come riportato dal *CEED*, è innegabile che il narcotraffico e la criminalità organizzata abbiano un carattere fortemente transnazionale, che oltrepassa i confini nazionali e coinvolge tutti i paesi della regione senza distinzioni – alcuni per la coltivazione della coca, altri per la produzione dei precursori, altri ancora per il transito verso altre destinazioni finali. Si tratta di un fenomeno che per sua natura non resta e non può restare circoscritto a livello locale all'interno di un solo paese. Per contrastare tali fenomeni, secondo il *CEED* e il Consiglio di Difesa Sudamericano, vi sono già in vigore delle Convenzioni e dei Trattati internazionali – come la *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (1988) – a cui gli Stati sudamericani devono fare riferimento per attuare iniziative di cooperazione multilaterale per la prevenzione e per il contrasto: anche per questa ragione, gli Stati sudamericani non devono affidarsi a meccanismi e piani implementati dal Consiglio di Difesa Sudamericano che, come si è detto, si deve occupare di altri temi (*ibid*). Si tratta, dunque, di una posizione più che mai chiara circa i compiti, le materie e gli obiettivi che spettano al Consiglio – il quale, con la separazione delle tematiche di sicurezza pubblica da quelle della difesa, limita il suo raggio d'azione in maniera più efficace al secondo ambito, promuovendo la cooperazione e il dialogo tra gli Stati membri nel campo della Difesa regionale.

2.3.3 – Il Consiglio Sudamericano sul Problema Mondiale delle Droghe

Nonostante la rilevanza del CDS per la regione, considerando la *war on drugs* in Brasile e nella regione sudamericana, così come la problematica del narcotraffico e della droga sempre più radicata in tale area – che, nonostante coinvolga tutti i paesi, avviene e si presenta con alcune differenze da paese a paese – il secondo Consiglio che si è venuto a creare nella cornice dell'Unasur, il Consiglio Sudamericano sul Problema Mondiale delle Droghe (CSPMD), risulta sicuramente essere più di rilievo. Nel 2009, viene creato il “Consiglio Sudamericano per la Lotta contro il Narcotraffico” che, dopo alcuni summit al suo interno, cambia nome diventando il Consiglio Sudamericano sul

Problema Mondiale delle Droghe (CSPMD). Closs (2020) e Martinez e de Lyra (2015) hanno considerato delle possibili motivazioni alla base di tale cambiamento e il significato che esso ha avuto per i paesi dell'Unione. In linea con le prerogative del Consiglio di Difesa Sudamericano e con quanto descritto dal *CEED*, a spingere verso tale cambiamento sarebbe stata la necessità dei paesi sudamericani di eliminare tutto ciò che ruota attorno alla questione del narcotraffico dai temi della difesa e spostarlo, piuttosto, verso le questioni concernenti la sicurezza regionale. Cambiare nome al Consiglio, evidenziando che esso si rivolge e tratta la questione del “problema mondiale delle droghe” senza menzionare esplicitamente la questione della “lotta al narcotraffico” sarebbe stata espressione di un cambiamento già in atto all'interno dei singoli Stati e avrebbe rappresentato il loro proposito di analizzare e affrontare la questione come un problema di sicurezza regionale.

Il CSPMD nasce con l'intenzione di permettere ai paesi dell'Unasur di sviluppare e promuovere un atteggiamento autonomo e indipendente sulla questione del narcotraffico in America del Sud – atteggiamento che prevede la cooperazione tra gli organi statali sudamericani incaricati di affrontare il problema della droga in tutte le sue fasi, dalla coltivazione al traffico internazionale, in accordo con quanto sancito dal Trattato Costitutivo dell'Unione delle Nazioni Sudamericane (2008), articolo 3, lettera q). Come riportato da Closs (2020), anche il CSPMD sarebbe il frutto della volontà del presidente brasiliano Lula di rendere la politica di sicurezza regionale quanto più distaccata e slegata da quella promossa dai governi statunitensi. Perciò, nella creazione del Consiglio Sudamericano sul Problema Mondiale delle Droghe si evidenzia il proposito brasiliano di voler trattare e gestire la questione della droga e del narcotraffico a livello sudamericano, escludendo di fatto proposte, piani e iniziative continentali che, in quanto tali, avrebbero necessariamente implicato la presenza e l'intromissione dei governi di Washington, oltre che politiche simili a quelle statunitensi (di stampo proibizionista e altamente criminalizzante).

L'attività del CSPMD si articola e si sviluppa tramite dei piani di azione, della durata di cinque anni, che forniscono le linee guida e il raggio d'azione del Consiglio circa la problematica della droga. A partire dal 2010, anno in cui viene approvato il primo di questi piani, si prevede che il Consiglio agisca su cinque fronti: riduzione della domanda di droga, controllo e riduzione dell'offerta di droga, sviluppo di misure per il controllo della droga – dalla produzione al traffico –, sviluppo di misure per il controllo

del riciclaggio di denaro, e sviluppo sostenibile. Allo stesso tempo, il Consiglio è chiamato a sostenere la cooperazione tra Stati in materia di narcotraffico, producendo e condividendo dati e informazioni circa l'andamento della produzione, del consumo e del traffico di droga nella regione (Closs, 2020; Martinez e de Lyra, 2015). Un elemento che, ancora una volta, sottolinea la volontà degli Stati dell'Unasur di promuovere la cooperazione e il multilateralismo su temi che riguardano indistintamente la sicurezza di tutti i paesi dell'area, così come esplicitato da essi nel Trattato Costitutivo dell'Unione.

Dell'intenzione del Consiglio di promuovere la cooperazione e le iniziative multilaterali in relazione al problema della droga e del narcotraffico si trova prova nei tre obiettivi cardine di cui il Consiglio stesso si è fatto portavoce. Secondo quanto affermato nello Statuto del Consiglio Sudamericano sul Problema Mondiale delle Droghe, riportato nell'articolo di Martinez e de Lyra (2015), gli obiettivi del Consiglio sarebbero tre. Il primo obiettivo è la promozione di strategie e piani di cooperazione elaborati per affrontare e trattare il problema del narcotraffico nel suo complesso e in modo sistematico. Le azioni di cooperazione, che devono privilegiare iniziative multilaterali, sono lo strumento per eccellenza in mano agli Stati (in questo caso, dell'Unasur) per poter affrontare ogni singolo anello della catena del narcotraffico – dalla coltivazione, alla produzione dei precursori necessari alla fabbricazione delle sostanze stupefacenti, alla produzione della droga stessa, al traffico internazionale e ad altre attività illecite che, come si è visto, sono associate al narcotraffico, come il riciclaggio di denaro o il traffico di armi. Il secondo proposito del CSPMD è quello di dare vita a un'identità sudamericana condivisa tra i paesi dell'Unione che possa fornire degli approcci per affrontare il problema del narcotraffico. Un'intenzione, questa, espressa più volte dagli Stati dell'Unione nel Trattato Costitutivo, che ancora una volta permetterebbe ai paesi dell'Unasur di affrontare in modo più omogeneo e compatto tutte le questioni connesse al problema della droga, che accomuna indistintamente tutti gli Stati della regione. Infine, il terzo ed ultimo obiettivo del Consiglio è quello di “consolidare le relazioni di amicizia e di fiducia tramite la cooperazione istituzionale rispetto al tema, basandosi sul dialogo e sulla ricerca di consensi” (Martinez e de Lyra, 2015, 681)²³. La cooperazione tra istituzioni nazionali e regionali, così come il dialogo intergovernativo e con la società civile sono strumenti necessari affinché i rapporti tra Stati possano consolidarsi e le relazioni di fiducia possano crearsi. In particolare su temi così delicati e, allo stesso

²³ Versione originale: “fortalecer relações de amizade e confiança por meio da cooperação institucional em relação ao tema, fundamentando-se no diálogo e na busca de consensos”.

tempo, così seri e gravi come il consumo di droga e il narcotraffico – temi che toccano tutte le sfere della società, da quella politica ed economica, a quella della sicurezza cittadina e della salute pubblica – stabilire e mantenere costante un dialogo istituzionale risulta fondamentale per cercare di affrontare un problema transnazionale che rappresenta una sfida per le istituzioni locali e regionali.

Dunque, come si è visto, la guerra alla droga nel Brasile di Lula in alcuni casi si è avvalsa di strategie, organismi e leggi già attuati o presenti in passato, e modificati dal presidente secondo le necessità del tempo: tra questi si trovano la Legge dell'Abbattimento, il ricorso all'uso delle Forze Armate, alcuni organismi per il contrasto all'uso di droga nel paese, e la criminalizzazione del consumo di droga e del narcotraffico (con la *Lei de Drogas*). In altri casi, invece, come in quello del rafforzamento degli interventi del sistema sanitario pubblico sulla lotta all'abuso di droga e sulla necessità di effettuare prevenzione e fornire adeguati trattamenti ai tossicodipendenti, il governo di Lula si è mostrato coerente con il suo programma e i progetti sociali avviati in Brasile, e più innovativo dei precedenti. A rafforzare gli sforzi di contrasto alla droga e al narcotraffico a livello interno, vi è stata poi la cooperazione nell'ambito dell'Unione delle Nazioni Sudamericane (molto voluta da Lula), che ha promosso il coordinamento regionale tra gli Stati a essa appartenenti in materia di contrasto alle minacce alla sicurezza (narcotraffico, problema delle droghe) anche e soprattutto grazie all'attività di ricerca, di analisi e di aiuto alla cooperazione e al coordinamento per gli Stati membri in materia contrasto alle minacce alla difesa degli Stati e al narcotraffico e al problema della droga esercitata dai due Consigli, in particolare del Consiglio Sudamericano sul Problema Mondiale delle Droghe. Tuttavia, la guerra alla droga durante i mandati di Lula, sia sul piano interno che a livello Unasur, ha mostrato risultati di dubbio successo e a tratti controversi, come si vedrà nel capitolo seguente.

Capitolo III – Una visione d’insieme sull’efficacia della guerra alla droga nel Brasile di Lula e all’interno dell’Unasur

La guerra alla droga avviata dagli Stati Uniti a partire dai primi anni '70, come si è discusso, aveva suscitato negli esperti e negli studiosi in materia alcuni dubbi circa l’efficacia di tale iniziativa e delle strategie utilizzate al suo interno per cercare di ridurre il consumo di droga nel paese e, soprattutto, per tentare di contrastare la produzione e il traffico di droga e sostanze stupefacenti nei principali paesi produttori dell’America Latina. Una logica, quella di Washington in materia anti-droga, che prevedeva una strategia di riduzione dell’offerta con programmi di sradicamento delle piantagioni (senza occuparsi in primo luogo del problema dei consumatori interni), un carattere fortemente proibizionista e di criminalizzazione del consumatore e del narcotrafficante, uniti infine a una crescente militarizzazione delle iniziative tramite il maggiore ricorso e impiego delle Forze Armate. Caratteristiche che si sono ritrovate nei piani e nelle iniziative (anche a carattere militare) implementati nella regione latinoamericana con la supervisione di Washington nel corso degli anni; nella *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (1988) e nel lavoro dell’Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC), i quali hanno plasmato la politica anti-droga e anti-narcotraffico su scala mondiale; e nelle iniziative interne a paesi che per molto tempo erano stati lasciati in secondo piano per importanza dalle amministrazioni statunitensi, come il Brasile.

Infatti, come si è visto, è proprio nel Brasile del presidente Lula negli anni 2000 che norme come la *Lei do Abate* (2004) e la *Lei de Drogas* (2006) aprono le porte allo smantellamento delle attività di produzione delle sostanze stupefacenti sul suolo brasiliano e alla militarizzazione nel contrasto al narcotraffico – contrasto che porta indirettamente a una lotta contro il crimine organizzato brasiliano, i cui reati sono spesso da attribuire al traffico di droga e di altre sostanze illecite – con l’impiego dell’Esercito, dell’Aeronautica e della Marina in operazioni di abbattimento aereo, pattugliamento terrestre e marittimo, e operazioni speciali all’interno delle comunità (*favelas*) dei grandi centri urbani brasiliani; e a una crescente criminalizzazione degli individui implicati nel narcotraffico. A livello regionale, inoltre, è il presidente Lula a spingere per un maggior coordinamento e una maggiore cooperazione in materia di guerra alla droga e al narcotraffico sul territorio sudamericano, promuovendo la creazione dell’Unione delle Nazioni Sudamericane e dei due Consigli al suo interno – in un’ottica di necessaria collaborazione tra paesi per trovare soluzioni comuni a un

problema comune. Pur trattandosi di strategie di apparente successo, così come è avvenuto negli Stati Uniti, allo stesso modo specialisti e studiosi sudamericani e brasiliani hanno esposto alcune perplessità in merito all'utilità e all'efficacia delle norme, delle azioni e delle iniziative proposte e implementate dal presidente Lula durante i suoi due mandati, sia sul piano interno che a livello regionale. Da un lato, le politiche di Lula a livello nazionale avrebbero contribuito ad aggravare alcuni problemi sociali, oltre che a inasprire la violenza esercitata dagli organi di sicurezza pubblica e dai militari; dall'altro, sul piano regionale, le iniziative proposte dal presidente molto spesso si sarebbero rivelate contraddittorie, distanziandosi dai principi che hanno ispirato la creazione dell'Unasur, e non avrebbero trovato ampio seguito tra alcuni Stati membri, che avrebbero preferito agire all'esterno dell'Unione.

3.1 – Gli effetti della guerra alla droga *petista* in Brasile: incarcerazioni, violenza, interrogativi sul consumo di droga e conferma del ruolo di paese di transito

Il sempre maggiore sfruttamento del territorio brasiliano da parte dei cartelli di narcotraffickanti sudamericani per produrre, nascondere o trafficare la loro droga e le loro sostanze stupefacenti, insieme al preoccupante aumento del consumo di tali prodotti tra la popolazione, come si è discusso nel secondo capitolo, hanno contribuito in modo definitivo ad accrescere la partecipazione del Brasile nel *business* e nella catena della droga, dalle fasi iniziali della produzione a quelle finali di consumo e traffico internazionale. Partecipazione che, di conseguenza, ha indotto il presidente Lula ad adottare e a implementare le misure discusse in precedenza volte a contrastare tale fenomeno sul territorio nazionale: iniziative militari, con la Legge dell'Abbattimento aereo, programmi di pattugliamento del territorio, e utilizzo più frequente delle Forze Armate in operazioni speciali anti-narcotici, accompagnate da piani di sviluppo socio-economici nelle aree di confine più vulnerabili; iniziative nel campo della salute pubblica per prevenire, trattare e scoraggiare il consumo di droga tra la popolazione; e provvedimenti legislativi, come la *Lei de Drogas*, per frenare lo spaccio e il traffico di droga sul territorio (Azevedo e Cifali, 2016; Closs, 2020; Feitosa e Pinheiro, 2012; Machado e Miranda, 2007; Machado e Boarini, 2013; Rodrigues, 2012).

Sebbene tutte le strategie e tutti i piani menzionati sopra siano stati necessari per avanzare nella guerra alla droga brasiliana negli anni della presidenza Lula e dare un chiaro segnale dell'impegno del Brasile nella lotta alla droga e al narcotrafficko

transnazionale, è anche vero che tali misure e programmi hanno prodotto degli effetti contraddittori e controproducenti essenzialmente su tre fronti. Il primo è quello del numero di arresti e incarcerazioni per possesso di droga, sviluppo di associazioni criminali con il fine di narcotraffico, e traffico di droga interno e internazionale – reati la cui pena viene prevista nella *Lei de Drogas* del 2006. Si tratta di un punto che apre la discussione su alcuni problemi sociali, come l'elevata presenza della criminalità organizzata all'interno e al di fuori delle carceri e la diffusione degli stereotipi, profondamente radicati in Brasile. Il secondo è quello della violenza nei grandi centri urbani a causa delle operazioni speciali di Polizia e Forze Armate (Esercito), specialmente nelle *favelas* e nei quartieri più poveri, luoghi in cui si concentrano esponenti della criminalità organizzata e dove hanno sede i loro affari illeciti. Infine, il terzo fronte è quello del consumo e dell'utilizzo di droga nel paese, con le relative conseguenze sulla salute degli individui

3.1.1 – L'incremento nel tasso di incarcerazione in Brasile: espansione della criminalità organizzata nelle carceri e aumento della violenza urbana

Come descritto nel capitolo precedente, uno dei contributi più significativi forniti dalla *Lei de Drogas* è stato quello di inasprire le pene minime previste per i reati relazionati al possesso di droga, al narcotraffico transnazionale, allo spaccio e alla vendita di sostanze stupefacenti. A tale inasprimento si aggiunge la distinzione tra consumatore occasionale, piccolo narcotrafficante, e *narcos* consolidato e appoggiato a grandi organizzazioni criminali stabilita dalla Legge – un aspetto cruciale per l'applicazione delle diverse pene previste per i vari reati relazionati alla droga. Come affermato in precedenza, obiettivo ultimo di tale legge era quello di contrastare sia l'utilizzo e il consumo di sostanze stupefacenti tra la popolazione, sia soprattutto il narcotraffico transnazionale che coinvolgeva e attraversava il Brasile. Tuttavia, per quanto la legge sia stata pensata e approvata con l'intento di contrastare pesantemente e in modo diretto l'(ab)uso di droga e le attività di narcotraffico e spaccio nel paese, alcuni autori hanno evidenziato delle criticità dell'applicazione di tale norma.

Azevedo e Cifali (2016) e Closs (2020) hanno segnalato che la distinzione tra consumatore, piccolo narcotrafficante e grande *narcos* della criminalità organizzata è stata sempre più liberamente interpretata dai funzionari pubblici e dalle autorità competenti in materia (come forze di Polizia e giudici) incaricati di procedere alle perquisizioni, agli arresti, alle indagini e alle condanne. Tale questione sarebbe il risultato di una mancanza di chiarezza e di un'imprecisione nei dettagli che distinguono,

in particolare, un tossicodipendente da un piccolo narcotrafficante, e quest'ultimo da un *narcos* più potente affiliato e supportato dalle reti del crimine organizzato. La poca chiarezza e l'approssimazione nella terminologia avrebbero condotto a un sempre maggiore ricorso alla libera interpretazione da parte delle autorità durante il momento della classificazione della tipologia di criminale e di reato commesso. A questo si aggiunge il fatto che, come riportato da Braga (2017), la Legge del 2006 ha attuato una catalogazione dei reati diversa da quella prevista dalla normativa precedente in materia di droga (risalente al 1976), inserendo all'interno della definizione di narcotraffico crimini che con la legge precedente venivano considerati come reati minori da non ricondurre al traffico di droga internazionale. In questo modo, si assiste a un'alta criminalizzazione del narcotrafficante, dei criminali implicati nelle attività inerenti al commercio e al traffico di droga e di sostanze stupefacenti e, più in generale, a tutto ciò che ruota attorno al narcotraffico interno e transnazionale. L'autonomia di interpretazione fornita dalle definizioni imprecise della *Lei de Drogas* alle autorità nel momento della classificazione del reato e dell'incriminazione dell'individuo accusato, unita all'inasprimento delle pene per narcotraffico previsto dalla Legge e all'elevata criminalizzazione del traffico di droga e degli individui che vi prendono parte hanno portato al primo effetto collaterale della guerra alla droga nel Brasile *petista*: un drastico aumento del numero di cittadini e cittadine all'interno delle carceri di tutto il paese.

Alla base di tali affermazioni vi sono i dati del Dipartimento Penitenziario Nazionale (*Departamento Penitenciário Nacional, DEPEN*), l'organo del Ministero della Giustizia e della Sicurezza Pubblica responsabile del Sistema Penitenziario Federale brasiliano. Nel giugno 2014, il *DEPEN* ha pubblicato i risultati di un Rilevamento condotto a livello federale e statale in Brasile sulla situazione del sistema carcerario del paese (Azevedo Cifali, 2016; Braga, 2017; Ministério da Justiça e da Segurança Pública, 2014). Secondo quanto emerso dall'indagine, dal 2000 al 2014 il tasso di incarcerazione in Brasile è aumentato del +119%, con un incremento drammatico a partire proprio dal 2003, anno di insediamento del primo governo Lula. Nel 2002, con la presidenza Cardoso, i detenuti nelle carceri di tutto il Brasile ammontavano a 239.345; nel 2003, la cifra aveva superato i 308.300 carcerati. Un trend in crescendo che è proseguito nel corso degli anni della presidenza *petista*. Nel 2006, anno in cui entra in vigore la *Lei de Drogas*, il sistema penitenziario brasiliano registrava all'interno delle proprie strutture 401.236 detenuti. Dal 2007 al 2009, il numero di detenuti è continuato a salire, passando da 422.373 nel 2007 a 473.626 nel 2009. Nel 2010, ultimo anno della

presidenza Lula, il rilevamento del *DEPEN* segnala che il numero di individui rinchiusi nelle carceri brasiliane ammontava a 496.251, più del doppio di quanto registrato nel 2002 (Ministério da Justiça e da Segurança Pública, 2014).

Secondo quanto riportato da Oliveira e Zaverucha (2012), un aspetto importante a cui guardare per comprendere l'andamento della guerra alla droga del governo Lula in Brasile è la tipologia di crimine per cui i cittadini vengono condannati. Negli anni della presidenza *petista*, il traffico di droga è il crimine che più frequentemente viene praticato nel paese e per cui, di conseguenza, viene emesso il maggior numero di condanne. Di questo si trova prova nei "Rapporti contenenti informazioni sulla situazione penitenziaria con riferimento al contesto nazionale" del *DEPEN* del periodo 2006-2010 dei mesi di dicembre. Si tratta di report annuali stilati dal Dipartimento che mostrano in modo dettagliato e preciso la situazione delle carceri brasiliane, distinguendo, tra i vari aspetti, il tipo di crimine commesso (Ministério da Justiça e da Segurança Pública, 2006). Guardando alla tipologia di reato per cui i detenuti sono stati condannati, e confrontando i Rapporti dal 2006 al 2010, è possibile constatare un aumento considerevole nel numero di cittadini condannati per traffico di droga e sostanze stupefacenti nazionale e transnazionale nel paese – aumento che diventa ancora più rilevante e significativo se rapportato al numero totale di crimini nel corso degli anni considerati. Nel Rapporto del 2006, il *DEPEN* non ha fornito in modo preciso il numero totale di crimini, motivo per cui si è proceduto al calcolo in maniera autonoma. I dati raccolti sono riportati nella seguente Tabella 1:

Tab. 1 – Percentuale dei reati di narcotraffico sui reati totali dal 2006 al 2010

Anno	Reati di narcotraffico	Reati totali	Percentuale narcotraffico sul totale
2006	47.472	324.620	14,62%
2007	65.494	433.689	15,10%
2008	77.371	370.405	20,90%
2009	91.037	417.334	21,81%
2010	106.491	428.713	24,84%

Fonte: Tabella di nostra elaborazione sulla base dati dei "Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao contexto nacional" del *DEPEN* (Ministério da Justiça dal 2006 al 2010)

Come visibile in tabella, a livello federale dal 2006 al 2010, rispetto al numero totale di reati commessi, le condanne per crimini di narcotraffico (traffico e commercio di droga a livello interno, e traffico transnazionale di sostanze stupefacenti) sono aumentate in modo significativo, passando dal 14,62% nel 2006 al 24,84% nell'ultimo anno del

governo Lula. Dal 2007 al 2009, il numero di incarcerazioni per narcotraffico è continuato a crescere, arrivando a 91.037 detenuti nel 2009 (21,81% sul totale di reati): nonostante il numero di condanne totali per tutti i reati in Brasile abbia subito un calo in questi due anni, per poi ricominciare a crescere in modo drammatico dal 2010, il numero di crimini di narcotraffico in rapporto al totale è continuato a salire, mantenendosi su cifre nettamente superiori rispetto al passato. Nell'ultimo anno della presidenza Lula, nel 2010, il dato segnalato dal Rapporto stimava la presenza di 106.491 detenuti incarcerati per reati legati al traffico nazionale e transnazionale di stupefacenti (per quasi il 25% del totale). Si tratta di un incremento di circa il +224,3% di condanne per narcotraffico (spaccio interno e traffico transnazionale) sul territorio brasiliano nel corso dei cinque anni considerati (Ministério da Justiça e da Segurança Pública, 2006-2010).

I dati del *DEPEN* confermano il costante e il maggiore impegno del governo Lula nella guerra alla droga del Brasile a livello interno, il quale va di pari passo con una maggiore criminalizzazione del narcotraffico e degli individui coinvolti nel business della droga, e con una conseguente maggiore intransigenza nel momento delle condanne di cittadini implicati in tali attività – in linea con le procedure e i criteri stabiliti dalla *Lei de Drogas* del 2006, che proprio in quell'anno comincia a essere applicata rigorosamente. Tali pratiche, come visibile dai dati del *DEPEN*, hanno permesso alle Forze dell'Ordine e alle autorità di arrestare e condannare un numero sempre più elevato di cittadini brasiliani implicati in attività illecite legate al narcotraffico in tutte le sue forme (traffico interno, spaccio e vendita, traffico internazionale), contribuendo principalmente al sequestro di droga e altro materiale illecito (come le armi trafficate illegalmente) e allo smantellamento del traffico e della vendita di droga nelle comunità e nei quartieri più poveri delle grandi città del Brasile. Nonostante sia innegabile l'intensificazione degli sforzi per contrastare il traffico di droga a livello interno e internazionale in Brasile da parte del presidente Lula e del suo governo, è anche indiscutibile il fatto che la guerra alla droga *petista* e la scrupolosa applicazione della *Lei de Drogas* con il conseguente elevato numero di incarcerazioni abbiano avuto gravi conseguenze sia all'interno che all'esterno delle carceri, contribuendo a peggiorare una delle più preoccupanti problematiche di sicurezza pubblica per il paese: la presenza capillare della criminalità organizzata.

A partire dal 2003, le carceri brasiliane hanno iniziato a registrare un deficit considerevole nel numero di posti disponibili per i detenuti. Nel primo anno della presidenza Lula, per 308.304 detenuti nelle carceri il numero totale di posti disponibili ammontava a 179.489, con un deficit di 128.815 posti. Nel 2010, alla fine del secondo mandato presidenziale di Lula, a fronte di 496.251 detenuti i posti disponibili nei penitenziari arrivavano a 281.520, con una carenza di 214.731 unità (Ministério da Justiça e da Segurança Pública, 2014). L'aumento di reati nel paese e il conseguente incremento delle condanne (anche e soprattutto per traffico di droga), insieme alla grave mancanza di posti disponibili all'interno dei penitenziari e al sovraffollamento delle strutture, secondo Adorno (2006), Aravena (2008), e Azevedo e Cifali (2015), hanno contribuito al consolidamento della criminalità organizzata all'interno delle strutture carcerarie del Brasile, rendendo queste ultime dei luoghi in cui si generano, si favoriscono e proliferano il crimine organizzato e le azioni criminose da esso perpetrate.

Da un lato, l'aumento delle condanne per narcotraffico sulla base della Legge delle Droghe ha portato dentro le carceri brasiliane numerosi grandi e piccoli esponenti della criminalità organizzata – affiliati a organizzazioni criminali più o meno grandi, come, ad esempio, il *Primeiro Comando da Capital* e il *Comando Vermelho* – che, quando ancora in stato di libertà, facevano della produzione, dello spaccio e del traffico di droga e sostanze stupefacenti la loro principale attività lucrativa. In questo modo, le reti della criminalità organizzata e le fazioni criminali, che fuori dai penitenziari risultano indebolite dall'elevato numero di arresti, trovano la possibilità all'interno delle carceri di espandersi e di rafforzarsi, reclutando vecchi esponenti e nuovi membri e prendendo il controllo dei traffici illeciti che entravano e uscivano dalle carceri (oltre che continuando a gestire quelli che quotidianamente avvenivano all'esterno delle strutture), tra i quali figurano il traffico di droga e il traffico di armi. Dall'altro lato, le condizioni precarie e il grave sovraffollamento all'interno delle strutture di reclusione del paese rendevano i penitenziari dei luoghi in cui il controllo da parte delle autorità risultava sempre più complesso, se non impossibile: rivolte, episodi di violenza tra prigionieri e regolamenti di conti tra membri delle diverse fazioni criminali, omicidi ed esecuzioni sono solo alcune delle gravi situazioni che si sono verificate nel corso degli anni all'interno dei centri di reclusione in Brasile, e che hanno severamente testato la capacità dell'apparato di sicurezza pubblica del paese, mettendolo in crisi. Secondo Azevedo e Cifali (2015, 117), date tali circostanze, all'interno dei penitenziari di tutto il paese si assiste a una vera e propria “delegittimazione dell'attività dello Stato nel campo

della sicurezza pubblica”. Infatti, tramite la corruzione dei funzionari di Polizia che aiutano i detenuti nelle loro attività illecite; attraverso l’utilizzo della violenza per affermarsi sulle bande rivali; e grazie al consolidamento delle proprie attività illegali (con il conseguente rafforzamento delle fazioni criminali e dei membri a esse affiliate) è la criminalità organizzata a dominare e a controllare le carceri brasiliane, non lo Stato o gli organi di sicurezza pubblica federali e statali incaricati di tali attività.

Sebbene tale situazione sembri all’apparenza un problema che concerne esclusivamente le carceri del paese, in realtà essa ha colpito e ha riguardato sempre più da vicino tutta la società e tutti i cittadini brasiliani, con conseguenze drammatiche a livello sociale. In particolare, prima i cittadini della città e dello Stato di São Paulo e successivamente gli abitanti di Rio de Janeiro, a partire dal maggio 2006, hanno iniziato a vivere e a sperimentare quotidianamente degli episodi di brutale violenza per mano delle fazioni della criminalità organizzata (Aravena, 2008). Nel maggio del 2006 (pochi mesi prima dell’approvazione della *Lei de Drogas*), in 74 carceri dello Stato di São Paulo membri del *Primeiro Comando da Capital* iniziano una serie di rivolte all’interno delle strutture per protestare (violentemente) contro alcune pratiche e decisioni delle autorità penitenziarie – tra cui la corruzione dei funzionari di Polizia all’interno delle carceri, con le pratiche di estorsione e di violenza esercitate nei confronti dei detenuti affinché questi potessero contare su trattamenti preferenziali e benefici; le condizioni di vita precarie all’interno delle strutture; e la decisione delle autorità di separare e spostare i leader dell’organizzazione in carceri di massima sicurezza presenti in altri Stati del Brasile (Cruz, 2016; Folha de São Paulo, 2006, 14 maggio). In poche ore, le rivolte all’interno dei penitenziari si estendono all’esterno delle prigioni, nell’area metropolitana della capitale dello Stato, con una serie di attacchi mortali diretti agli agenti, ai commissariati e ai veicoli della Polizia (Civile, Militare e Penitenziaria); ai tribunali e, infine, a strutture e mezzi di trasporto civili (come banche, supermercati, autobus), che sono presi d’assalto o incendiati dai membri della fazione. Nell’arco dei nove giorni di attacchi per mano del *PCC* e delle conseguenti risposte da parte delle Forze di Polizia, 110 persone vengono ferite e 564 (505 civili e 59 funzionari pubblici) rimangono uccise – in numerosi casi, anche attraverso vere e proprie esecuzioni da parte della Polizia e dei “*grupos de extermínio*” incaricati di placare le rivolte e mettere fine agli attacchi (Cruz, 2011; Cruz, 2016). Qualche mese dopo, dalla fine di dicembre 2007, episodi di attacchi violenti e mortali a danni di ufficiali di Polizia e commissariati, e di strutture e mezzi di trasporto pubblici e privati (università, autobus) si verificano nella

città di Rio de Janeiro, provocando 18 morti (tra funzionari e civili) e circa 25 feriti. Ad attuare gli assalti sono esponenti della fazione carioca del *Comando Vermelho*, la maggiore della città, i cui insediamenti principali si registravano (e si registrano) nella Zona Nord di Rio, nelle *favelas* del Complexo da Penha e del Complexo do Alemão – le zone in cui, come discusso nel secondo capitolo, nel 2010 viene avviata l’Operazione Arcangelo con il fine di smantellare il traffico di droga e di sostanze stupefacenti che vi proliferano all’interno e che è gestito proprio da tale fazione del crimine organizzato che controllava il territorio (Bandeira, 2006). Dal 2006 al 2010, e negli anni successivi alla fine della presidenza Lula, episodi come quelli verificatisi nelle due capitali si sono registrati con una frequenza sempre maggiore, specialmente all’interno delle comunità e dei quartieri più poveri.

3.1.2 - L’incremento nel tasso di incarcerazione in Brasile: radicalizzazione degli stereotipi all’interno della società

Il radicamento, il rafforzamento, e la diffusione della criminalità organizzata e delle fazioni a essa legate dentro e fuori le carceri causati dalla guerra alla droga del governo Lula, con i relativi provvedimenti legislativi e l’incremento esponenziale delle incarcerazioni, sono andati di pari passo con un’altra grande e grave questione sociale, che da decenni affligge il Brasile e che la guerra alla droga di Lula sembra aver contribuito ad alimentare: la diffusione degli stereotipi (e del razzismo) all’interno della società brasiliana, con conseguenze estremamente negative per le classi sociali più povere.

Guardando ai dati annuali del *DEPEN* nel periodo 2006-2010, infatti, dall’anno dell’entrata in vigore della Legge delle Droghe (con la crescente criminalizzazione del narcotraffico e il conseguente inasprimento delle pene) è possibile notare come si sia stabilito un trend nella composizione della popolazione delle carceri brasiliane. Il primo dato da segnalare è che, sebbene le condanne a carico delle donne siano cresciute nel corso degli anni, la netta maggioranza dei detenuti nelle carceri del Brasile è composta da uomini. O, per meglio dire, da giovani e da ragazzi maschi di età compresa tra i 18 e i 34 anni. Nel 2006, nei penitenziari brasiliani i ragazzi della fascia di età 18-24 anni ammontavano a 75.507, cifra che è continuata a salire nel corso degli anni toccando i 126.929 detenuti nel 2010. Lo stesso si può dire anche della fascia 25-29 (che ha visto una crescita nel corso dei cinque anni considerati da 62.259 a 111.288 ragazzi condannati), e della fascia 30-34 (che è passata da 40.417 a 75.945 uomini detenuti). Le fasce di età più alte (dai 35 ai 60 anni) presentano numeri di gran lunga inferiori se

comparati ai più giovani. Successivamente, è importante segnalare che la maggior parte dei detenuti nelle strutture penitenziarie brasiliane si compone di analfabeti e di cittadini che non hanno completato il ciclo di istruzione primaria e secondaria. Nel 2006, le persone analfabete all'interno delle strutture di detenzione ammontavano a 19.349; nel 2010, la cifra aveva superato la quota di 25.300. Un aumento che ha interessato anche la fascia di detenuti che non ha completato il ciclo di studi primari e secondari: nel 2006, essi ammontavano a 143.250; nel 2010, avevano raggiunto i 249.399. Per ultimo, e più significativo, un dato importante è quello che riferisce dell'etnia e del colore della pelle dei detenuti nelle carceri. Stando ai dati riportati nei Rapporti dal 2006 al 2010 del *DEPEN*, quello che si evince è che la grande maggioranza della popolazione carceraria è composta da cittadini neri e mulatti, mentre gli individui di pelle bianca, seppur in numero elevato, restano comunque di molto inferiori. Di seguito, nella Tabella 2, si riportano i dati dei Rapporti a confronto:

Tab. 2 – Composizione etnica della popolazione carceraria brasiliana dal 2006 al 2010

Anno	Bianchi	Neri	Mulatti	Neri e mulatti	Totali	Percentuale neri e mulatti sul totale
2006	97.422	38.977	96.449	135.426	401.236	33,75%
2007	137.436	59.271	140.571	199.842	422.373	47,31%
2008	147.438	66.535	150.625	217.160	429.390	50,57%
2009	156.197	69.543	170.808	240.351	473.626	50,74%
2010	156.535	70.442	182.354	252.796	496.251	50,94%

Fonte: Tabella di mostra elaborazione sulla base dati dei "Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao contexto nacional" del *DEPEN* (Ministério da Justiça dal 2006 al 2010)

Nel 2006, secondo la classificazione istituzionale del *DEPEN*, la popolazione carceraria costituita da neri e mulatti (sommata) ammontava a 135.426 individui, a fronte di un numero decisamente inferiore di bianchi. In quest'anno, sul totale dei detenuti, la percentuale di neri e mulatti all'interno delle carceri brasiliane era di circa il 34%. Tra gli anni 2007 e 2009, detenuti bianchi, neri e mulatti sono cresciuti indistintamente, anche se le cifre di individui neri e mulatti (sommata) superavano notevolmente quello dei prigionieri bianchi. Nel 2010, la popolazione nera e mulatta rinchiusa nei penitenziari del paese era arrivata a quota 252.796 detenuti – rappresentando il 51% del totale dei carcerati (Ministério da Justiça e da Segurança Pública, 2006-2010).

In accordo con i dati del *DEPEN*, e come sostenuto da Azevedo e Cifali (2016) e Braga (2017), negli anni della presidenza Lula (in particolare, dall'entrata in vigore della *Lei de Drogas* nel 2006 alla fine del secondo mandato presidenziale) la guerra alla droga del

governo per contrastare consumo e narcotraffico sul territorio brasiliano ha dato origine a un criterio di selettività dei (presunti) colpevoli di partecipare ad attività e azioni riconducibili allo spaccio e al traffico di droga e di sostanze stupefacenti. Selettività che si registra durante le azioni della Polizia e dei militari, che dal 2006 avvengono con sempre più frequenza nei quartieri più poveri, nei sobborghi, nelle zone di periferia e soprattutto all'interno delle *favelas*. E selettività che, di conseguenza, si registra nel tipo di individuo che, durante gli interventi delle autorità, viene fermato e successivamente condannato (Azevedo e Cifali, 2016; Braga, 2017; Ministério da Justiça e da Segurança Pública, 2006-2010). Si tratta di ragazzi e giovani uomini che, dato il luogo in cui risiedono, appartengono alle classi sociali più povere ed emarginate, le quali non riescono ad accedere al sistema di istruzione e di educazione o abbandonano precocemente gli studi (fermandosi agli studi primari). Il mancato accesso all'istruzione e l'abbandono del sistema scolastico in tenera età generano cittadini analfabeti o non sufficientemente preparati per accedere al mondo del lavoro. Di fatti, la grande maggioranza dei ragazzi e dei giovani uomini che vivono nelle zone menzionate sopra sono disoccupati o, se hanno un lavoro, lo svolgono a nero (non avendo alcuna garanzia a livello socio-economico, e non guadagnando denaro sufficiente per vivere fuori dalla soglia di povertà e in ambienti meno pericolosi e meno violenti). L'analfabetismo, l'abbandono precoce del sistema di istruzione e la mancanza di lavoro spingono queste persone a cercare e a trovare un'occupazione, anche piuttosto redditizia, all'interno delle fazioni della criminalità organizzata che popolano e controllano i territori, entrando nel *business* illecito della droga e dedicandosi ad attività di spaccio e traffico di sostanze stupefacenti. Principalmente, a vivere in queste condizioni di povertà, criminalità e violenza sono cittadini e cittadine neri e mulatti.

Dunque, considerato tutti questi fattori, è possibile comprendere come nella guerra alla droga nel Brasile di Lula, le forze di Polizia e le autorità incaricate abbiano proceduto a un'accurata selezione della tipologia di individui da colpevolizzare e da incriminare per spaccio e traffico di droga: uomini giovani, neri e mulatti, poveri, residenti in zone malfamate. Tale selezione e tale classificazione hanno contribuito a fomentare la diffusione degli stereotipi e del razzismo nella società brasiliana. Da un lato, si procede a catalogare questo preciso tipo di individui come spacciatori, narcotrafficcanti, membri del crimine organizzato e, di conseguenza, come persone violente ed estremamente pericolose che necessitano di essere fermate e tolte da tali contesti. Dall'altro, si distinguono invece "i bianchi", cittadini apparentemente per bene, appartenenti alle

classi sociali più alte, con una (buona) occupazione, e molto meno frequentemente associati ad attività illecite e criminose. In questo modo, come conseguenza del consolidamento di stereotipi marcati all'interno della società, la selettività della Polizia e delle autorità nelle azioni di contrasto alla droga e al narcotraffico ha contribuito alla diffusione della paura nei confronti di questi individui giovani, di sesso maschile, neri e mulatti, e poveri, sempre più spesso associati alla delinquenza e alla criminalità che popola le grandi città brasiliane (Azevedo e Cifali, 2016; Braga, 2017). Della selettività e della catalogazione degli individui da accusare si trova prova anche nell'aumento della violenza durante le operazioni della Polizia e delle Forze Armate per contrastare il narcotraffico.

3.1.3 – L'aumento della violenza nelle operazioni della Polizia Militare e delle Forze Armate contro il traffico di droga

Come discusso nel capitolo precedente, il Brasile di Lula intensifica il suo impegno nel contrasto al narcotraffico nel paese promulgando la *Lei do Abate* (2004) e incrementando l'impiego delle Forze Armate (principalmente l'Esercito) nel pattugliamento e nelle operazioni anti-narcotici. Inizialmente, gli interventi della Polizia e dell'Esercito si dovevano concentrare nelle zone di confine del Brasile con altri paesi della regione – in particolare, nella zona dell'Amazzonia, sempre più spesso utilizzata dai cartelli sudamericani per trafficare e nascondere i carichi di droga. Tuttavia, nel corso degli anni, anche grazie a leggi che lo consentono, le operazioni speciali dei due corpi si estendono con maggiore frequenza anche alle aree urbane più popolate del Brasile, specialmente nelle zone di periferia delle grandi città e nelle *favelas*, dove il problema della criminalità organizzata e delle relative attività illecite (spaccio e traffico di droga, in primo luogo) si erano maggiormente diffuse. Nonostante l'evidente necessità di agire per frenare e combattere il narcotraffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti nel paese; e nonostante i provvedimenti legislativi e le iniziative promosse dal governo Lula in questa direzione, la crescente partecipazione dei militari nel contrasto al narcotraffico ha portato a situazioni particolarmente preoccupanti e a risultati di dubbio successo.

A evidenziare le conseguenze e gli effetti negativi della militarizzazione della guerra alla droga in Brasile, in particolare nelle grandi città (i luoghi più spesso interessati dalle operazioni speciali della Polizia e dell'Esercito) è stata Amnesty International, in due Rapporti pubblicati nel 2007 e nel 2015, rispettivamente sul rispetto dei diritti umani nel mondo e sugli omicidi commessi dalla Polizia Militare nella città di Rio de Janeiro.

L'ONG ha sottolineato come, a partire dal 2006, il Brasile di Lula si sia sempre più indirizzato verso l'utilizzo della Polizia Militare e, soprattutto, dell'Esercito per effettuare operazioni nelle zone più degradate e pericolose delle città che, come già detto in precedenza, si caratterizzavano per alti tassi di violenza e delinquenza, ed erano note alle Forze dell'Ordine per ospitare fazioni e membri della criminalità organizzata che si dedicavano al narcotraffico e allo spaccio di droga. L'utilizzo della Polizia Militare e delle Forze Armate ha comportato che le operazioni da esse svolte si caratterizzassero da tecniche e strategie tipicamente implementate dai militari brasiliani in contesti di gran lunga differenti da quelli del contrasto al narcotraffico e alla criminalità organizzata all'interno dei centri urbani: si tratta di operazioni su larga scala a cui partecipa un elevato numero di funzionari, con l'utilizzo di armi d'assalto (fucili, mitragliatrici, granate) e l'impiego di veicoli corazzati con cui poliziotti e militari possono avanzare in modo più sicuro all'interno delle zone interessate nel corso degli interventi (Amnesty International, 2007; Amnesty International, 2015).

Tali iniziative e operazioni speciali, seppur almeno in parte necessarie per contrastare un'attività sempre più diffusa e sempre più pericolosa per la società e le autorità statali e federali, hanno portato a un aumento drammatico della violenza da parte dei poliziotti e dei militari nei confronti dei cittadini che abitano le comunità e le zone di periferia delle città del paese. Stando ai dati riportati da Amnesty International (2007) nel Rapporto sul rispetto dei diritti umani nel mondo, solo nel 2006 in tutto il Brasile sarebbero stati più di 1.300 i civili uccisi per mano della Polizia e delle Forze Armate durante interventi e operazioni volti a contrastare il crimine e il narcotraffico. La sola città di São Paulo nel 2006 (anno in cui, come discusso in precedenza, nello Stato omonimo si verificano gli attacchi del *Primeiro Comando da Capital* e a livello federale viene approvata la *Lei de Drogas*) avrebbe fatto registrare quasi 530 morti, uccisi dalle Forze dell'Ordine. Sempre Amnesty International (2015, 31), nel Report sugli omicidi commessi dalla Polizia Militare nella città di Rio de Janeiro, ha evidenziato che dal 2005 al 2014 solo nello Stato di Rio si sono registrate 8.466 morti durante le azioni e le operazioni della Polizia Militare (e delle Forze Armate). Come visibile nel grafico riportato dall'Organizzazione, la maggior parte dei morti per mano della Polizia Militare è stata segnalata nella zona del centro di Rio a partire dal 2007 (anno in cui si registra un totale di 1.330 civili uccisi dalle autorità). Nel 2008 e nel 2009, il numero di cittadini *cariocas* uccisi durante gli interventi di poliziotti e militari subisce un leggero calo rispetto al 2007, mantenendosi comunque sopra i 1.000 morti all'anno.

Entrambi i Rapporti dell'ONG hanno segnalato come la brutalità e la violenza delle azioni di Polizia si siano registrate non solo nel quantitativo di civili uccisi durante gli interventi, ma anche e soprattutto nella selezione dei cittadini "target" e nelle tecniche utilizzate dai funzionari per uccidere e per classificare tali morti. Per quanto riguarda le caratteristiche dei cittadini bersaglio della Polizia Militare e delle Forze Armate, come già menzionato in precedenza per la tipologia di individui maggiormente colpiti dai fermi e dalle condanne al carcere, allo stesso modo la maggior parte dei cittadini uccisi durante gli interventi di poliziotti e militari sono stati ragazzi adolescenti e giovani uomini (dai 12-13 anni in su), neri o mulatti, che vivevano e risiedevano nelle *favelas* o nei quartieri di periferia più poveri. Non a caso, a partire dal 2006-2007, sono queste le zone maggiormente interessate dalle operazioni speciali della Polizia Militare e dell'Esercito per contrastare il traffico e lo spaccio di droga e le fazioni della criminalità organizzata che si dedicano a tali attività (Amnesty International, 2007; Amnesty International, 2015). Di questo si trova prova e denuncia anche nei mezzi di comunicazione e di stampa del paese. Nel suo articolo pubblicato su *Agência Brasil*, Beckstein (2007) ha riportato che nell'arco di tre giorni tra la fine di luglio e l'inizio di agosto 2007, nella città di Rio sono state ben cinque le comunità (come Mangueira o Jacarezinho, per citarne due) interessate da operazioni anti-droga e anti-narcotraffico realizzate dalla Polizia Militare. A questi nuovi interventi per combattere il narcotraffico e lo spaccio di droga, si sarebbe poi associata un'intensificazione della presenza e delle azioni dello stesso corpo all'interno della comunità del Complexo do Alemão, sempre in funzione anti-narcotici. Di nuovo, come menzionato nel sottocapitolo 3.1.2, si tratta di una classificazione operata dalle autorità che ha rafforzato la diffusione degli stereotipi e del razzismo non solo all'interno della società, ma anche e soprattutto dentro gli organismi statali e militari, che prendono di mira una certa area metropolitana, una certa fascia di popolazione e un certo tipo di soggetti, classificandoli come violenti e pericolosi e, quindi, che necessitano di essere annientati in qualsiasi modo, anche con la morte.

Successivamente, in riferimento alle tecniche utilizzate dalla Polizia e dall'Esercito nel perpetrare morti violente, Amnesty ha segnalato che nella maggior parte dei casi ciò che i funzionari e i militari hanno realizzato nei confronti dei civili sono state delle vere e proprie esecuzioni a distanza ravvicinata. Un metodo brutale, che ha consentito alle autorità di assicurarsi che tali individui, presunti sospettati di reati legati al narcotraffico o al commercio di droga, non sopravvivessero. Alle morti violente per esecuzione, in

molteplici casi, si sono affiancate pratiche di tortura da parte delle autorità nei confronti di ragazzi e uomini già raggiunti dai colpi di arma da fuoco e agonizzanti. Nella maggior parte dei casi, a essere uccisi con questi metodi violenti sono stati giovani ragazzi che non avevano alcun legame o vincolo con la criminalità organizzata che controlla le comunità, o con i narcotrafficienti che fanno di questi luoghi la sede del loro *business* illecito (Amnesty International, 2007; Amnesty International, 2015).

Infine, l'ultimo dettaglio segnalato dall'ONG è il modo con cui la Polizia Militare e l'Esercito hanno catalogato le morti dei civili da essi causate. Durante gli anni della presidenza Lula (in particolare, dal 2006), le autorità e i funzionari hanno classificato i casi di civili morti durante le operazioni speciali anti-narcotici della Polizia Militare e delle Forze Armate come morti in seguito a resistenza e a opposizione agli ufficiali e agli ordini da essi impartiti. Si tratta di una classificazione che avrebbe permesso ai poliziotti e ai militari di non incorrere in procedimenti disciplinari o in indagini, le quali raramente sarebbero state avviate nel periodo 2006-2010. E si tratta anche di una classificazione che, in questo modo, permette alla Polizia e all'Esercito di continuare a esercitare, quasi in maniera indisturbata, la violenza e le esecuzioni all'interno di questi contesti, che si ritengono essere ad alto rischio e abitati da delinquenti, criminali e narcotrafficienti. In uno scenario simile a quello descritto, il poliziotto o il militare che durante un'operazione speciale, volta a smantellare il narcotraffico e le attività di spaccio e vendita di droga della criminalità organizzata, si ritrovi ad affrontare un individuo da ritenersi colpevole di uno di questi reati (soggetto che è di sesso maschile, di una certa fascia di età e con la pelle scura), è quasi legittimato a utilizzare la violenza (anche mortale) per portare a termine l'intervento. A prescindere dal fatto che la morte di un cittadino avvenga in modo casuale, o che si tratti di una vera e propria esecuzione da parte dei funzionari, essa verrà catalogata come una morte "necessaria" in seguito a una (quasi mai verificatasi) resistenza al funzionario di turno. I fatti vengono presto archiviati e il poliziotto o il militare non vengono puniti (*ibid*). A livello indicativo, secondo quanto riportato da Ferreira (2007), sulla base dei dati dell'Istituto di Sicurezza Pubblica dello Stato di Rio de Janeiro, solo in questo Stato nel periodo gennaio-agosto 2007 le morti di civili per mano della Polizia Militare e dell'Esercito catalogate come "morti per resistenza a pubblico ufficiale" ammontavano a 111: una cifra che, considerato lo stesso luogo e lo stesso arco temporale, superava di ben 20 punti il numero di omicidi commessi per mano di esponenti e membri della criminalità organizzata carioca.

3.1.4 – Il consumo di droga in Brasile e l'utilizzo del paese come “*transit country*” per la droga sudamericana: dati di Organismi locali e internazionali

Oltre agli esiti di dubbio successo della guerra alla droga *petista* visibili nelle gravi problematiche causate dall'aumento del tasso di incarcerazione nel paese (consolidamento ed ampliamento della criminalità organizzata, selettività nella tipologia da individuo da colpevolizzare) e dall'incremento della violenza della militarizzazione nelle operazioni anti-narcotici, un altro aspetto fondamentale da analizzare per verificare se le strategie anti-narcotraffico e anti-droga dell'amministrazione Lula siano o non siano state efficaci è quello del consumo di droga tra la popolazione. Un criterio cruciale, appunto, se si considera – come spiegato nel secondo capitolo – l'importanza data dal presidente Lula e dal suo governo alla campagna di prevenzione e sensibilizzazione sul consumo di droga e altre sostanze stupefacenti, e al maggiore coinvolgimento del Sistema Unico di Salute brasiliano per trattare e riabilitare i consumatori e i tossicodipendenti una volta superata la fase di cura nei centri specializzati, sia prima che dopo l'approvazione della *Lei de Drogas* (2006).

Organismi nazionali brasiliani predisposti appositamente all'elaborazioni di rapporti circa il consumo di droga nel paese nel corso degli anni (a partire dal 2005) hanno pubblicato alcuni dati e statistiche in merito all'andamento dell'utilizzo di droga e sostanze stupefacenti tra la popolazione brasiliana. Tuttavia, l'*United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*, che annualmente pubblica un Rapporto riguardante produzione, traffico, sequestri e consumo di droga in tutto il mondo, ha segnalato che la frequenza e la cadenza con cui gli istituti e gli uffici brasiliani incaricati hanno aggiornato tali dati non è stata in alcun modo sistematica e puntuale. I risultati di tale mancanza sono visibili su due fronti. Da un lato, a livello interno, non è possibile consultare dati aggiornati circa il consumo di droga nel paese durante i due mandati della presidenza Lula e, quindi, non è possibile verificare se dal lato del consumo e dell'abuso di droga le politiche anti-narcotici e di prevenzione proposte dal presidente e dal suo governo siano state effettivamente efficaci. Questo, nonostante gli uffici predisposti appositamente a tale compito (come l'*Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas, OBID*) fossero stati creati con lo scopo di aggiornare di anno in anno le informazioni e le statistiche sul consumo di droga nel paese. Dall'altro lato, a livello internazionale, i Report preparati e pubblicati dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine, nelle sezioni in cui si analizza il caso brasiliano,

anche a distanza di vari anni (2011 e 2012) tengono come base di riferimento i dati del 2005, anno in cui dal Centro *Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas* (CEBRID) viene pubblicato il risultato di un sondaggio nazionale con dati completi ed esaurienti sulla situazione del consumo e dell'abuso di droga nel paese. Un aspetto che non permette all'UNODC di fornire un quadro preciso e aggiornato in merito all'utilizzo di droga e alle situazioni di tossicodipendenza nel paese.

Il *II Levantamento Domiciliar Sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil* (2005) del CEBRID ha evidenziato la drammatica situazione del consumo e dell'abuso di droghe e sostanze stupefacenti in Brasile in questo specifico anno – prima dell'approvazione e dell'entrata in vigore nel 2006 della *Lei de Drogas*. Nel 2005, circa il 23% della popolazione presa in considerazione e analizzata dal Centro ha dichiarato di aver fatto uso, almeno una volta nella vita, di droghe e sostanze psicotrope – per un totale di 10 milioni e 476.991 consumatori. A essere maggiormente utilizzata e consumata dalla popolazione intervistata era la marijuana (circa il 9% del consumo di droga, per un totale di quasi 5.000 consumatori), seguita dai solventi (6%, circa 3.120 consumatori), dalle benzodiazepine (5,6%, per una cifra di consumatori pari a 2.841), dalla cocaina (quasi il 3%, 1.459 consumatori), dagli oppiacei (1,3%, un totale di quasi 670 consumatori) e, infine, dall'eroina (nemmeno l'1%, meno di 50 consumatori) (Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas, 2005). Il Sondaggio del Centro riporta, poi, la distinzione dei consumi tra fasce di età, sesso, etnia e classe sociale, e i trend di consumo per regione. Per quanto riguarda le fasce di età e il sesso dei consumatori, è possibile notare che delle 7.939 persone intervistate, quasi 2.100 consumatori tra maschi e femmine si collocavano nella fascia 12-25 anni. I consumatori della fascia 26-34 anni, sia ragazzi che ragazze, ammontavano invece a 1.787. Infine, i cittadini e le cittadine di età maggiore a 35 anni consumatori di droga erano 4.074. Tra questi, il Sondaggio ha rilevato che, seppur con differenze minime, erano le ragazze a fare maggiormente uso di droga e sostanze stupefacenti. In merito all'etnia, la popolazione bianca si classificava al primo posto per utilizzo di tali sostanze (per quasi il 55% degli intervistati). A essa seguono mulatti e cittadini di colore che, sommati, ammontavano al 43% del totale (più di 3.400 persone). In merito alla classe sociale, il Sondaggio ha mostrato chiaramente come a fare maggiormente uso (e abuso) di droga e altre sostanze fossero le classi sociali più basse, più povere e marginalizzate. Infine, secondo quanto riportato nel Rilevamento, nel 2005 si evidenziavano differenze nel consumo a seconda delle regioni. Nelle regioni del Sud e del Sud-Est brasiliano a essere

consumati in maggiori quantità erano la cocaina e il crack; invece, nelle regioni del Centro-Ovest, del Nord e del Nord-Est a essere diffusa e consumata su larga scala era la marijuana (*ibid*). Tale Sondaggio ha permesso di avere un quadro generale sulla situazione del consumo della droga in Brasile, utile per avere una visione globale della problematica dell'utilizzo di droga nei primi anni della presidenza Lula. Tuttavia, il lavoro del Centro ha riportato dati e prodotto statistiche sulla base di un numero particolarmente limitato e ristretto di cittadini, considerando solo 108 grandi città brasiliane. Tali dati, perciò, sono stati molto generici e hanno fornito un quadro approssimativo della problematica.

Nel 2007, l'OBID ha fornito alcuni dati – anche in questo caso, non in una prospettiva comparativa e in modo poco accurato – sulla situazione dei ricoveri nelle strutture sanitarie brasiliane per disturbi psichici e comportamentali associati all'uso e all'abuso di droga. Dei 135.585 cittadini e cittadine entrati negli ospedali e nelle strutture sanitarie per tali problematiche nel 2007, il 69% presenta disturbi per consumo di alcol, il 23% per utilizzo di droghe (in generale, non specificate) e il 5% per uso di cocaina. Considerando, invece, il periodo 2001-2007, l'Osservatorio ha riportato che come conseguenza dell'utilizzo di alcol e droghe in tutto il Brasile si sono diffuse su larga scala l'epatite C e l'AIDS (Ministério da Cidadania, 2007). Non sono stati forniti altri dati più precisi e più dettagliati per procedere a una comparazione con gli anni precedenti e successivi, e per verificare l'efficacia delle politiche di prevenzione e di assistenza sanitaria elaborate dal governo Lula e implementate con la *Lei de Drogas* del 2006 (Ministério da Cidadania, 2007).

Il lavoro più utile ma che, in qualche modo, si è dovuto adattare ai dati non aggiornati forniti dagli istituti e dagli enti brasiliani è stato quello realizzato dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine. Come menzionato in precedenza, ogni anno l'*UNODC* procede a stilare Rapporti in cui si dà conto di tutti gli aspetti che riguardano la droga e le sostanze stupefacenti (produzione, traffico, vie di commercio, sequestri, consumo e nuovi trend nell'uso tra la popolazione, per citarne alcuni) in tutti i continenti e in molteplici paesi del mondo. Ogni Report si basa, generalmente, sui dati dell'anno o dei due anni precedenti forniti dagli organismi nazionali e continentali incaricati, e su ricerche e indagini avviate da Uffici e Organizzazioni Internazionali. Dato il periodo analizzato in questo lavoro, i “*World Drug Report*” dell'*UNODC* considerati sono stati quelli del 2007, 2008, 2011 e 2012. In questi quattro rapporti,

quello che l'Ufficio sottolinea più volte è che i dati di riferimento utilizzati per la stesura del Rapporto, anche a distanza di ben 7 anni, sono quelli del 2005, evidenziando le difficoltà nel reperire dati attendibili e certi sul fenomeno del consumo e dell'abuso di droga nel Brasile nel periodo 2006-2010 dopo l'ultimo report del *CEBRID* del 2005. In ogni caso, l'*United Nations Office on Drugs and Crime*, tenendo in considerazione l'opinione e i dati forniti da esperti, ha evidenziato delle tendenze nel corso dei quattro anni considerati che, in qualche modo, segnalano un cambiamento nell'uso e nel consumo di droga tra la popolazione del Brasile.

Nel 2007 e nel 2008, l'Ufficio segnalava che il consumo di droga nel paese si indirizzava maggiormente verso la marijuana e verso gli oppiacei – in linea con quanto riferito dal *Levantamento* nazionale del 2005. Nel caso della marijuana, l'UNODC ha sottolineato che, nel 2005, le autorità brasiliane avevano segnalato un aumento preoccupante del consumo di tale sostanza tra la popolazione; e che, con ogni probabilità, tale incremento si doveva sia al fatto che in Brasile si stessero sviluppando in maniera estensiva sempre più piantagioni di cannabis, sia anche al fatto che in paesi vicini (come il Paraguay) tale sostanza fosse disponibile in grandi quantità e facilmente trafficabile verso il Brasile. Per quanto riguarda gli oppiacei, il Brasile rappresentava nell'anno considerato il più grande mercato delle Americhe per ricezione e consumo di tali sostanze, per un totale di circa 600.000 individui che consumavano abitualmente queste droghe. Il Rapporto del 2008, inoltre, segnalava che in Brasile nel corso del 2006 si era registrato un preoccupante aumento del consumo di anfetamine (ATS), come ecstasy (o MDMA) e metanfetamine. Per uso di tali sostanze, nel 2006 il Brasile si classificava al terzo posto tra i paesi delle Americhe (preceduto da Argentina e Stati Uniti), con un totale di circa 10 dosi giornaliere/1.000 abitanti (United Nations Office on Drugs and Crime, 2007; United Nations Office on Drugs and Crime, 2008). Sempre i report dell'*United Nations Office on Drugs and Crime* degli anni 2011 e 2012, in linea con quanto evidenziato dai due precedenti, hanno riportato che tra il 2009 e il 2010 il Brasile ha riportato un preoccupante aumento nel consumo e nell'abuso di ATS, specialmente tra i giovani: stando ai dati riportati da un sondaggio condotto su scala nazionale, il 10% degli studenti universitari intervistati dichiarava di fare uso di anfetamine – di cui solo l'ecstasy (MDMA) ammontava al 3% del consumo totale. Oltre agli ATS, i due rapporti segnalavano un drammatico incremento nel consumo di cocaina nel paese. Solo nell'anno 2009, considerando la regione dell'America Latina e dei Caraibi nel suo complesso, il consumo di cocaina in Brasile ammontava al 33% del

consumo complessivo in tutta l'area, per un totale di 900.000 soggetti che utilizzavano e abusavano di tale sostanza (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011; United Nations Office on Drugs and Crime, 2012).

Contrariamente alle problematiche nel reperimento delle informazioni sul consumo di droga nel paese, l'UNODC ha evidenziato con grande facilità e precisione i dati sulla droga sequestrata e transitata in Brasile negli anni della presidenza Lula, a partire dal 2005. Nel 2007 e nel 2008, l'Ufficio segnalava il sequestro a livello federale, nel corso dell'anno 2005, di più di 16 tonnellate di cocaina e più di 152 tonnellate di cannabis. Tali cifre, nell'anno successivo, si sarebbero leggermente ridotte per i carichi di cocaina (circa 14 tonnellate sequestrate), mentre avrebbero registrato un incremento piuttosto considerevole per quanto riguarda la cannabis (per un totale di più di 166 tonnellate di prodotto confiscato) (United Nations Office on Drugs and Crime, 2007; United Nations Office on Drugs and Crime, 2008). I Report del 2011 e del 2012 hanno segnalato dei trend nei sequestri di droga e sostanze stupefacenti più o meno simili a quelli degli anni precedenti. Tra il 2008 e il 2009, le tonnellate di cocaina sequestrata dalle autorità federali del Brasile sarebbero state circa 24, a cui si sommavano 374 chilogrammi di crack trovato durante le varie perquisizioni e i vari interventi. Sempre nello stesso periodo, invece, la cannabis intercettata e confiscata dalla Polizia e dalle autorità ammontava a circa 131 tonnellate – cifre di molto inferiori rispetto a quelle del 2006. Nel 2010, invece, nell'ultimo anno della presidenza Lula, le autorità federali hanno proceduto al sequestro di 27 tonnellate di cocaina e di 155 tonnellate di cannabis (United Nations Office on Drugs and Crime, 2011; United Nations Office on Drugs and Crime, 2012).

Si tratta di numeri che, specialmente nel caso della cocaina, nel corso degli anni hanno segnato un trend in crescendo, toccando cifre molto alte di quantità intercettate e sequestrate durante le operazioni delle autorità federali. Come segnalato dall'*UNODC* in tutti i suoi report, l'incremento delle tonnellate di droga sequestrata (in particolare, di cocaina) in Brasile confermerebbero essenzialmente due fenomeni. Da un lato, specie a partire dal 2008-2009, l'aumento esponenziale della cocaina sequestrata si assocerebbe al preoccupante incremento del consumo di tale sostanza tra la popolazione brasiliana, come segnalato dall'Ufficio stesso: più cocaina entra nel paese grazie alle reti dei narcotrafficienti e della criminalità organizzata, più prodotto è disponibile nella società per uso e consumo individuale. Dall'altro lato, le grandi quantità di droga sequestrata

(principalmente, ci si riferisce alla cocaina) darebbe prova del sempre maggiore coinvolgimento del Brasile nella catena del narcotraffico internazionale come “*transit country*” per tale prodotto proveniente, in particolare, dai paesi andini (Bolivia, Colombia e Perù) e diretto verso altre destinazioni. L’UNODC ha segnalato, infatti, che dal 2005 al 2010, il Brasile di Lula si è sempre confermato il paese del Sud America attraverso cui sono transitati i maggiori quantitativi di droga (cocaina) andina e sudamericana, diretti verso i paesi dell’Africa e dell’Europa (in particolare, Spagna e Portogallo) (United Nations Office on Drugs and Crime, 2007; United Nations Office on Drugs and Crime, 2008; United Nations Office on Drugs and Crime, 2011; United Nations Office on Drugs and Crime, 2012). Un fattore, questo, che metterebbe in dubbio, in qualche modo, l’efficacia dei programmi nazionali (sia leggi e provvedimenti approvati dal presidente Lula, come la *Lei do Abate* e la *Lei de Drogas*; sia operazioni e interventi delle autorità) pensati per smantellare le reti e le organizzazioni di *narcos* sudamericani e del crimine organizzato locale che, con una frequenza crescente a partire dagli anni 2000, avevano fatto e facevano del Brasile il territorio su cui nascondere e far transitare la droga e le sostanze stupefacenti, e rendere redditizie tali attività.

Sul piano interno, perciò, nonostante la grande importanza dei provvedimenti legislativi e delle iniziative delle autorità federali brasiliane per contrastare il narcotraffico, lo spaccio di droga e il suo consumo, la “*war on drugs*” all’interno del Brasile negli anni della presidenza Lula sembrerebbe aver mostrato più lati negativi ed effetti collaterali che risultati di successo e duraturi. Una difficoltà che si sarebbe riscontrata non solo a livello nazionale, ma anche nel contesto dell’Unione delle Nazioni Sudamericane.

3.2 – La politica anti-narcotici e la guerra alla droga nel contesto dell’Unione delle Nazioni Sudamericane: contraddizioni e problematiche del progetto regionale a guida brasiliana

Come descritto nel secondo capitolo, l’impegno del Brasile di Lula nel campo della guerra alla droga e del contrasto al narcotraffico non si è rivolto esclusivamente al piano interno; al contrario, tale lotta ha riguardato sempre più da vicino la sfera regionale, in particolare nel contesto dell’Unione delle Nazioni Sudamericane (nata nel 2008) e dei due Consigli al suo interno, il Consiglio di Difesa Sudamericano (CDS) e il Consiglio Sudamericano sul Problema Mondiale delle Droghe (CSPMD). Come si è visto, la creazione dell’Unasur è stata fortemente voluta dal presidente brasiliano Lula che, in

linea con la politica estera del Ministero degli Esteri del paese, puntava ad affermare la leadership del Brasile nella regione (in qualche modo, proponendosi come leader sostituto agli Stati Uniti) e a contare sempre di più come attore di un certo rilievo sul panorama internazionale. Allo stesso tempo, l'Unione delle Nazioni Sudamericane si proponeva come un'istanza regionale multilaterale all'interno della quale gli Stati membri potessero discutere e trovare soluzioni comuni e condivise a problemi che colpivano tutti i paesi dell'Unione – problemi politici e sociali, e minacce alla sicurezza dei paesi (tra le quali, come detto più volte, figura il narcotraffico) (Forti Neto, 2020; Saraiva, 2010). Si tratta, quindi, di un organismo che, almeno all'apparenza, risulta fondamentale per gli Stati sudamericani che, per la prima volta dopo più di vent'anni, possono orientare autonomamente e in modo più mirato ed efficace le proprie scelte e le proprie iniziative verso le minacce alla sicurezza che affliggono la regione, senza interferenze e senza direttive provenienti dall'esterno (in particolare, dagli Stati Uniti). Almeno all'apparenza perché la nascita dell'Unasur e dei due Consigli pensati per risolvere multilateralmente e di comune accordo tra i paesi le questioni politiche, sociali e di sicurezza in Sud America ha portato con sé vari interrogativi e dubbi circa il successo di tale progetto e della politica anti-droga promossa dal presidente brasiliano nella regione da più punti di vista.

3.2.1 – Gli aspetti contrastanti delle critiche brasiliane e sudamericane ai pilastri della “war on drugs” statunitense

In primo luogo, quello che è possibile evincere guardando alle leggi e ai provvedimenti approvati durante i due mandati di Lula è che le critiche del presidente brasiliano a livello regionale e nel contesto dell'Unasur nei confronti della guerra alla droga statunitense si sono rivelate spesso contraddittorie rispetto alle posizioni prese a livello interno. Come riportato da Gonçalves e de Magalhães (2017), Martinez e de Lyra (2015), e Villa e Viana (2010), alla base della creazione dell'Unasur vi è stata un'aspra critica del presidente brasiliano – allineata alle idee di altri presidenti ed esponenti politici della regione – nei confronti delle politiche e dell'intromissione degli Stati Uniti negli affari del Sud America. Una critica che si è rivolta soprattutto alle strategie, alle iniziative e ai piani sviluppati e implementati da Washington nel corso degli anni nel contrasto alla droga e al narcotraffico nell'emisfero. Come discusso nel capitolo precedente, a essere diventati bersaglio delle critiche del presidente Lula sono stati essenzialmente due aspetti della “war on drugs” statunitense – aspetti fortemente voluti e ampiamente diffusi dagli Stati Uniti anche nelle Organizzazioni Internazionali e nelle

Convenzioni di contrasto al narcotraffico, come la *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* del 1988.

Il primo aspetto è quello della logica di riduzione dell'offerta proposta e implementata da Washington nei paesi dell'America Latina per contrastare la produzione di droga e i cartelli dei narcotrafficienti latinoamericani. Una strategia che focalizzava l'attenzione e gli sforzi delle autorità sulla catena della coltivazione e della produzione di droga (all'inizio, in particolare, di cocaina), proponendo piani di sradicamento e di sostituzione delle piantagioni di coca con altre coltivazioni a scopo alimentare. Si trattava di una logica che, essenzialmente, trascurava due tratti fondamentali. Da un lato, tale linea di azione non si occupava delle conseguenze che i programmi di distruzione delle coltivazioni potessero avere a livello regionale – come il famoso “effetto palloncino”, per cui le coltivazioni della coca e la produzione di droga si spostano dai paesi presi di mira dai programmi statunitensi verso altri Stati della regione non ancora considerati dalla politica anti-narcotici degli Stati Uniti, con conseguenze estremamente negative e dannose per i governi e le popolazioni locali. Dall'altro, la logica di riduzione dell'offerta prevedeva una riduzione della domanda solo come conseguenza finale di tale strategia, non agendo innanzitutto e direttamente sulla vera causa del problema della droga: l'elevata presenza di consumatori e di tossicodipendenti a livello locale che richiedevano tale sostanza (Bagley, 2013; Gonçalves e de Magalhães, 2017; Martinez e de Lyra, 2015; Villa e Viana, 2010).

Il secondo fronte verso cui si è indirizzata la critica di Lula è stato quello del coinvolgimento massiccio e dell'impiego delle Forze Armate nella guerra alla droga e al narcotraffico. Come discusso nei capitoli precedenti, il contrasto alle attività legate alla droga (produzione, spaccio e vendita, traffico, consumo) costituisce un compito di cui solitamente si occupano e si dovrebbero occupare le Forze di Polizia: non trattandosi di questioni inerenti alla difesa dello Stato, le attività e le operazioni anti-narcotici di norma non spettano all'Esercito, alla Marina o all'Aeronautica. La decisione di Washington di coinvolgere maggiormente le Forze Armate nella guerra alla droga e in quasi tutte le iniziative di contrasto al narcotraffico hanno contribuito, come si è visto, a militarizzare tale politica non solo all'interno dei confini statunitensi, ma anche e soprattutto in America Latina, in particolare in paesi quali Colombia e Messico (Pinzón, 2014). Un fattore che ha avuto conseguenze estremamente gravi nella regione latinoamericana, e che ha contribuito allo sviluppo di fenomeni drammatici, come

l'aumento sconsiderato della violenza durante le operazioni speciali delle Forze Armate e della Polizia nei confronti dei civili (narcotrafficienti e non), la crescente corruzione di funzionari dell'Esercito e della Polizia Militare, e l'altrettanta partecipazione di tali autorità nelle attività legate al crimine organizzato e al narcotraffico (Aravena, 2008).

Anche sulla base di tali critiche che, come ricordato, mettono d'accordo più presidenti di paesi sudamericani che diventano membri dell'Unione delle Nazioni Sudamericane, si costituisce proprio tale organizzazione e i due Consigli al suo interno. La politica anti-droga e anti-narcotici dell'Unasur si vuole distinguere da quella implementata nella regione fino al 2008 dagli Stati Uniti essenzialmente per tre ragioni. In primo luogo, perché all'interno dell'Unione gli Stati riconoscono che vi sia un legame indissolubile tra paesi e società che consumano la droga e, quindi, richiedono che tale sostanza venga prodotta, aumentandone la domanda; e paesi che si possono ritenere a tutti gli effetti i principali produttori di sostanze stupefacenti (come i paesi dell'area andina in Sud America) che, quindi, contribuiscono a incrementare l'offerta di tali prodotti. I paesi consumatori e i paesi produttori sono, per gli Stati membri dell'Unasur, ugualmente responsabili del problema mondiale delle droghe, diversamente da quanto sostenuto e considerato dai governi statunitensi (Closs, 2020; Martinez e de Lyra, 2015). In secondo luogo, perché, diversamente dalle strategie implementate da Washington nel corso degli anni, l'Unasur focalizza la sua attenzione nel contrastare come prima cosa la domanda di droga, e non l'offerta. L'impegno congiunto degli Stati del Sud America membri dell'Unione si dirige innanzitutto al problema del consumo di droga e di sostanze stupefacenti nei vari paesi, e successivamente alla questione della produzione e del traffico (*ibid*). Infine, perché i due Consigli che vengono creati all'interno dell'Unasur distinguono in maniera chiara ed esplicita le tematiche della difesa da quelle della sicurezza (in cui, come si è visto, rientra il problema delle droghe e del narcotraffico), evidenziando che le iniziative in un campo o nell'altro appartengono ad apparati e forze dello Stato distinti, come indicato nel secondo capitolo. In questo modo, l'attività delle Forze Armate in materia di contrasto al narcotraffico viene indirizzata e quanto più possibile circoscritta alle tematiche che riguardano la difesa, lasciando spazio alle Forze di Polizia nelle questioni di sicurezza pubblica, che comprendono anche il narcotraffico (*ibid*).

Nonostante questi aspetti, se si guarda alle iniziative di (alcuni) singoli paesi della regione appartenenti all'Unione delle Nazioni Sudamericane, come il Brasile (ma anche

altri Stati membri dell'Unasur, come la Colombia), è possibile constatare che essi sembrano andare in una direzione completamente opposta ai precetti che hanno ispirato la costituzione dell'Unione e i due Consigli. Come spiegato nel secondo capitolo e nei paragrafi precedenti di questo capitolo, nel caso del Brasile è vero che ampio spazio viene concesso al problema del consumo di droga e a nuove strategie e programmi per contrastare l'uso e l'abuso di tali sostanze (programmi di prevenzione all'interno del SUS, strategie di riduzione dei danni, piani di riabilitazione e reinserimento in società sempre a carico del Sistema Sanitario pubblico), specie a partire dal 2006 con l'approvazione della *Lei de Drogas*. Ma è anche vero che la politica anti-droga e anti-narcotici del governo *petista* si concentra maggiormente e in modo massiccio sul contrasto alla produzione e al traffico di sostanze stupefacenti. Di questo si trova prova nei dati forniti dai Rapporti Annuali sulla Droga delle Nazioni Unite analizzati in precedenza, che evidenziano (seppur con difficoltà) come il consumo di droga non sia diminuito in Brasile e, allo stesso tempo, rendono conto di una serie di sequestri di carichi di droga e altre sostanze importanti e considerevoli. E di questo si trova prova anche nei dati forniti dal *DEPEN* analizzati all'inizio del capitolo, i quali danno prova della rigidità dell'applicazione delle pene (con il conseguente aumento esponenziale delle condanne al carcere) previste dalla Legge delle Droghe nei confronti dei narcotrafficienti e degli spacciatori. Allo stesso tempo, sempre nel Brasile di Lula, si è visto che si inizia a ricorrere con una frequenza sempre maggiore all'impiego delle Forze Armate per contrastare il narcotraffico transnazionale. A partire dal 2004, quando viene approvata la *Lei do Abate*, gli interventi delle Forze Armate (in particolare, dell'Esercito) si intensificano, prima nelle zone di confine particolarmente sensibili al problema del traffico di sostanze stupefacenti e, poi, anche nelle aree urbane, dove Esercito e Polizia Militare iniziano a condurre operazioni speciali congiunte per contrastare il traffico e lo spaccio di droga (Feitosa e Pinheiro, 2012; Rodrigues, 2012; Zúñiga, 2014). Un trend che continua anche e soprattutto dopo la creazione dell'Unasur nel 2008: come si è visto, specie nelle zone più povere e degradate delle grandi città brasiliane, a partire dal 2008-2009 si cominciano a registrare numerose operazioni speciali condotte da Polizia Militare ed Esercito per contrastare il narcotraffico e lo spaccio di droga, e smantellare le reti dei narcotrafficienti e del crimine organizzato.

Dunque, considerando ciò che inizialmente viene criticato dal presidente brasiliano Lula e dagli altri governi della regione membri dell'Unasur, e ciò che poi tali governi realizzano sul piano interno in materia di contrasto al narcotraffico si registra una sorta

di contraddizione o un radicale cambio di rotta tra ciò che viene promosso con la creazione dell'Unasur e la firma del Trattato Costitutivo, e quello che, invece, viene realizzato internamente dai singoli paesi membri dell'Unione. A livello regionale, nella cornice dell'Unione delle Nazioni Sudamericane, gli Stati affermano la loro volontà e il loro sentito bisogno di impegnarsi a implementare una politica anti-droga e anti-narcotraffico di gran lunga differente da quella promossa e applicata fino ad allora nella regione dagli Stati Uniti. Tuttavia, sul piano interno, ogni paese agisce con misure e azioni che ben si allontanano e distaccano dal focus primario della riduzione del consumo di sostanze stupefacenti e, soprattutto, dalla non militarizzazione della guerra alla droga sudamericana.

3.2.2 – La cooperazione multilaterale nella cornice dell'Unasur e le iniziative bilaterali dei paesi membri: idee vs. realtà dei fatti

Al momento della creazione dell'Unione delle Nazioni Sudamericane, gli Stati fondatori hanno posto particolare attenzione alla promozione di un aspetto che per essi, nell'affrontare problematiche sociali e di sicurezza pubblica, risultava cruciale e fondamentale: il multilateralismo. Come si è visto in precedenza, sono gli Stati fondatori nel Trattato Costitutivo dell'Unione delle Nazioni Sudamericane (2008) a sottolineare la necessità di promuovere cooperazione e iniziative multilaterali nella risoluzione di controversie tra Stati e nell'approccio a problemi di varia natura, tra i quali non figurano solo le questioni politiche e sociali, ma anche e soprattutto le minacce alla sicurezza degli Stati, come il problema della droga e del narcotraffico transnazionale. All'epoca della creazione dell'Unasur, infatti, i governi sudamericani in carica percepiscono sempre più intensamente come il problema della droga e del narcotraffico sia una questione transnazionale, che oltrepassa con grande facilità i confini degli Stati e che coinvolge da vicino sempre più paesi e popolazioni. Di fronte a una minaccia tanto grave quanto complessa e ampia quale il narcotraffico, per i membri dell'Unione risulta necessario promuovere un approccio e implementare iniziative multilaterali e multidimensionali per frenare e contrastare tale fenomeno, a detrimento di piani o azioni uni- e bilaterali (Calderón, 2011; Villa e Viana, 2010). Per l'attuazione di programmi di cooperazione e di iniziative multilaterali nel contesto della guerra alla droga della regione sudamericana, gli Stati dell'Unasur pongono enfasi anche sulla presenza di Trattati internazionali in materia di contrasto alla produzione, al traffico e allo spaccio/alla vendita di droga e di sostanza psicotrope, che sono in vigore al momento della costituzione dell'Unione. Tra questi Trattati si trova la *United Nations*

Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988), che può e deve fungere da riferimento per i paesi della regione del Sud America per le loro iniziative multilaterali nella lotta al narcotraffico (Martinez e de Lyra, 2015).

D'accordo con più autori citati in questo lavoro, come Aravena (2012a), Bagley (2013) e Pinzón (2014), è innegabile che il narcotraffico richieda degli approcci multilaterali e su più fronti simultaneamente per essere contrastato in maniera efficace. Come si è visto, si tratta di un fenomeno che dagli anni '50-'60 in poi ha guadagnato sempre più forza, grazie al grande potere acquisito dalle reti dei cartelli della droga e dei narcotrafficienti e all'espansione della produzione e del traffico di droga a un vasto numero di paesi nel mondo. Allo stesso tempo, per sua natura, il narcotraffico è un fenomeno transnazionale, che colpisce e riesce a insediarsi all'interno dei paesi e delle società grazie alla sua capacità di permeare molto facilmente le frontiere e i confini, di adattarsi alle nuove circostanze in cui viene inserito e alle nuove tipologie di sostanze illecite richieste dal mercato. Complici tali aspetti e i legami dei cartelli dei *narcos* con il crimine organizzato internazionale, il narcotraffico e il problema della droga rappresentano delle serie minacce alla sicurezza pubblica di tutti i paesi del mondo. Stando a tali caratteristiche, quindi, sono necessari sforzi e iniziative che coinvolgano quanti più paesi possibili, specie quelli interessati in modo massiccio e drammatico da tale problema (come i paesi dell'America Latina e, nello specifico, del Sud America), per affrontare e frenare la minaccia del narcotraffico transnazionale. Si spiega in questo modo il bisogno percepito dai governi degli Stati di realizzare programmi e iniziative di cooperazione e di stipulare Convenzioni internazionali multilaterali che si rivolgono in modo diretto ed efficace al contrasto della produzione e del traffico di droga e di altre sostanze stupefacenti. Tuttavia, nonostante di per sé il narcotraffico richieda un approccio multilaterale, e nonostante gli Stati fondatori dell'Unasur abbiano sottolineato l'importanza di tale aspetto nella guerra alla droga da essi condotta all'interno del Trattato Costitutivo dell'Unione e nella formazione dei due Consigli, alcuni autori hanno evidenziato che tra i paesi membri dell'Unione, dopo la sua costituzione, sono comunque stati condotti e implementati programmi e iniziative bilaterali.

Gonçalves e de Magalhães (2017) hanno riportato che nel 2009 e nel 2010 il Brasile di Lula ha promosso la continuazione di due operazioni bilaterali rispettivamente con Colombia e Bolivia – i due maggiori produttori della cocaina consumata nel mondo e in Brasile. Con la Colombia, nel 2009 il governo brasiliano lancia l'operazione COLBRA

III (a seguito delle due precedenti avvenute nel 2005 e nel 2007). Si tratta di un programma di cooperazione tra l'Aeronautica brasiliana e l'Aeronautica colombiana ideato e avviato per migliorare la qualità dell'addestramento e delle tattiche utilizzate dalle due Forze Aeree durante le operazioni speciali effettuate per bloccare il narcotraffico per via aerea sul territorio dell'Amazzonia al confine tra i due paesi. COLBRA III, dunque, è a tutti gli effetti un'operazione di cooperazione, coordinamento e allenamento per le due Forze implementata dai governi di Brasile e Colombia per migliorare le risposte dell'Aeronautica brasiliana e dell'Aeronautica colombiana durante gli interventi di contrasto al narcotraffico, in un territorio particolarmente sensibile alle questioni legate al traffico di droga e di altre sostanze stupefacenti (Pereira e de Oliveira Matos, 2020). Sulla scia di quanto implementato con la Colombia, nel 2010 i governi di Brasile e Bolivia lanciano un'operazione congiunta, l'operazione BOLBRAS I, che vede impegnate l'Aeronautica brasiliana e l'Aeronautica boliviana. Come nel caso di COLBRA III, anche in queste circostanze si tratta di un'operazione di allenamento e addestramento delle due Forze Aeree pensata e avviata con il fine di intensificare la cooperazione tra i due organismi in materia di lotta al narcotraffico sui territori di confine tra i due paesi nella regione dell'Amazzonia, e di migliorare le tecniche di intercettazione aerea e terrestre e le risposte ai pericoli posti da aeromobili sospetti di coinvolgimento nel traffico di droga per via aerea (Força Aérea Brasileira, 2010a; Força Aérea Brasileira, 2010b; Gonçalves e de Magalhães, 2017).

Come descritto nel secondo capitolo, a partire dagli anni 2000, la regione dell'Amazzonia è un territorio che, per le sue caratteristiche e per la sua posizione di confine con i due principali paesi produttori di cocaina, sempre più di frequente veniva utilizzato dai *narcos* per nascondere i carichi di droga e trafficare tale sostanza, sia per via terrestre che soprattutto utilizzando piccoli aerei. Per tali ragioni, a partire dal 2004 tramite la Legge dell'Abbattimento il Brasile aveva già intensificato i propri sforzi di controllo, sorveglianza e abbattimento di aeromobili sospetti di trasportare carichi di droga e di sostanze stupefacenti e, quindi, di essere coinvolti nel narcotraffico transnazionale (Feitosa e Pinheiro, 2012; Rodrigues, 2012). Le operazioni di incentivo alla cooperazione e al coordinamento tra le Aeronautiche dei tre paesi, e gli addestramenti per il miglioramento delle risposte in una zona di confine particolarmente sensibile alle questioni del narcotraffico e del problema della droga come quello dell'Amazzonia tra Bolivia, Brasile e Colombia appaiono dunque essenziali per

contrastare il traffico di droga e di sostanze stupefacenti con gli strumenti a disposizione delle Forze Aeree.

Dunque, sebbene gli Stati membri dell'Unasur abbiano dichiarato con forza la loro volontà e il loro bisogno di impegnarsi in azioni multilaterali, anche nel quadro e nel rispetto delle Convenzioni internazionali come quella delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Droghe e Sostanze Psicotrope (1988), appare necessario che gli stessi paesi continuino a implementare tra essi programmi di cooperazione e di coordinamento bilaterali in materia di lotta al narcotraffico e contrasto al problema della droga. In effetti, sebbene le questioni della droga (produzione, spaccio, consumo) e del narcotraffico riguardino da vicino tutti gli Stati sudamericani, esse si distinguono per tipologia e intensità del problema che varia da paese a paese, come visibile nei *World Drug Reports* delle Nazioni Unite. Considerata la regione del Sud America, al suo interno l'*UNODC* indica la presenza di alcuni Stati – come Bolivia, Colombia e Perù – che nel corso degli anni si sono specializzati quasi esclusivamente nella produzione di droga (cocaina) e nel narcotraffico transnazionale grazie ai potenti cartelli dei *narcos* e alle reti della criminalità organizzata. Allo stesso tempo, sulla costa orientale della regione, paesi come Brasile e Venezuela ricoprono un ruolo fondamentale non tanto come paesi produttori della droga, quanto più come paesi di transito per i carichi di sostanze stupefacenti sudamericane diretti verso destinazioni finali collocate in Africa e in Europa. E ancora, vi sono paesi cui i problemi principali legati al narcotraffico sono da ricondurre alla produzione di precursori delle sostanze stupefacenti, oltre che al preoccupante consumo di tali droghe tra la popolazione, come l'Argentina (United Nations Office on Drugs and Crime, 2008; United Nations Office on Drugs and Crime, 2011). Per queste ragioni, tale problematica viene percepita in maniera distinta da paese a paese. A ciò, si aggiunge anche l'incidenza della collocazione geografica dei singoli Stati e di altre problematiche sociali presenti all'interno di essi. Ad esempio, come si è visto, Bolivia, Colombia e Brasile condividono un'ampia area di confine nel territorio dell'Amazzonia che sempre più spesso viene utilizzata dai narcotrafficcanti e dalle reti del crimine organizzato per spostare, nascondere e trafficare i carichi di droga (con notevoli ripercussioni sulle popolazioni e i cittadini che vivono nelle aree limitrofe a tali zone, già particolarmente compromesse a livello socio-economico). Tali problematiche sono fattori che non vengono per nulla contemplati, invece, al confine tra Brasile e Argentina, con quest'ultima che rivolge la sua attenzione in materia di difesa e sicurezza verso altri spazi e aree del territorio nazionale, guardando principalmente alle vie

marittime e fluviali come potenziali fattori di rischio per il traffico di droga e altre sostanze illecite (Vitelli, 2013).

Perciò, impegnarsi con iniziative di cooperazione multilaterale tra Stati colpiti dalle stesse minacce alla loro sicurezza, che presentano un carattere transnazionale e una grande facilità di permeabilità dei confini e di adattamento a nuovi contesti come il narcotraffico, è fondamentale affinché i paesi di un'organizzazione come l'Unasur possano contrastare in maniera efficace tale fenomeno. Allo stesso tempo, però, analogie e diversità nella percezione del rischio, nella dimensione della problematica del narcotraffico e nel coinvolgimento dei paesi nella catena della produzione e del traffico di droga spingono gli stessi Stati ad adoperarsi per trovare anche soluzioni bilaterali condivise a seconda delle somiglianze e delle differenze del problema a essi comune.

3.2.3 - La presenza di attriti e inimicizie tra i membri dell'Unasur: la strada verso l'insuccesso del progetto di integrazione regionale

La diversità nell'esposizione alle minacce alla sicurezza pubblica tra gli Stati sudamericani analizzata nel sottocapitolo 3.2.2 apre alla discussione sull'ultimo punto da considerare nel parlare del (in)successo del progetto dell'Unione delle Nazioni Sudamericane. Tale questione rimette, in modo particolare, alla presenza di tensioni e visioni differenti sul modo di intendere i processi di integrazione e di cooperazione a livello regionale tra i paesi del Sud America, anche in materia di guerra alla droga e al narcotraffico. Queste inimicizie, tensioni e differenze nel modo di concepire l'integrazione dei paesi della regione e i metodi con cui affrontare la questione del narcotraffico hanno contribuito sia all'insuccesso della cooperazione in materia di guerra alla droga e alle sostanze stupefacenti, sia all'insuccesso del progetto dell'Unione delle Nazioni Sudamericane.

Attriti, tensioni, e visioni differenti sul modo di intendere la leadership nella regione e i processi di integrazione in Sud America si sono evidenziati già a partire dall'inizio degli anni 2000, quando alcuni paesi hanno visto l'emergere e l'insediamento all'interno dei propri confini di governi di sinistra populistici, con posizioni particolarmente radicali. Sia a livello interno per tutte le sfere dello Stato (politica, economica e sociale), con la volontà di distaccarsi dalle forme di democrazia e di economia liberale e aperta che si erano affermate nella regione con il tempo, e la promozione di un riscatto del popolo nei confronti delle classi sociali più agiate. Sia sul piano internazionale, con la proposta di un processo di cooperazione dichiaratamente anti-statunitense e anti-americano tra

alcuni di questi Stati. Ad accompagnare queste inclinazioni populiste e radicali vi sono forti e solidi segmenti della società che promuovono una spinta e una visione nazionalista nella politica interna ed estera dei paesi. È questo il caso della Bolivia di Evo Morales o del Venezuela di Hugo Chávez, due nazioni che negli anni si sono caratterizzati da forti crisi politiche e sociali. In questo, Bolivia e Venezuela si distinguono fortemente da altri paesi della regione, come il Brasile di Lula o il Cile di Michelle Bachelet, al cui interno si insediano governi di sinistra molto più moderati; e ancora di più dalla Colombia di Álvaro Uribe, il cui governo tendente alla destra dello spettro politico si è sempre più avvicinato e legato agli Stati Uniti di George W. Bush e alle politiche anti-narcotici proposte da Washington (Zanatta, 2017).

In questo contesto, due anni prima della nascita dell'Unasur, sono proprio Bolivia e Venezuela ad opporsi e a sfidare apertamente il progetto di leadership regionale del Brasile, che in qualche modo sarebbe culminato con la creazione dell'Unione. Come riportato da Villa e Viana (2010), le posizioni radicali e la spinta nazionalista all'interno della Bolivia e del Venezuela, unite a una visione del Brasile come "potenza sub-imperialista" che cercava di imporsi sugli altri paesi della regione e, in qualche modo, di dominarli, ha portato il governo di Evo Morales a nazionalizzare il petrolio boliviano. La nazionalizzazione di tale risorsa avrebbe avuto conseguenze estremamente dure e significative per il Brasile di Lula. Da un lato, perché il Brasile è il principale paese esportatore del petrolio boliviano: la nazionalizzazione introdotta da Morales avrebbe causato un'importante crisi energetica nel paese per via dei difficili approvvigionamenti della risorsa. Dall'altro, perché nel petrolio e nel gas boliviano erano implicate grandi compagnie petrolifere brasiliane, come la Petrobras (la maggiore del paese) che da anni investiva in queste fonti energetiche (Saraiva, 2010; Villa e Viana, 2010). Seppure la questione della nazionalizzazione e della crisi energetica si sia risolta per via diplomatica tra Brasile e Bolivia, tale vicenda ha sottolineato come all'interno della regione vi siano posizioni completamente differenti e del tutto opposte. Queste posizioni si manifestano sia a livello interno dei singoli paesi, nella politica attuata dai governi (più o meno radicale), nelle scelte economiche, nei programmi sociali; sia nella visione che i singoli paesi hanno dei vicini nella regione, con alcuni Stati che considerano altri, come il Brasile, come potenze imperialiste, dominatrici e pericolose per i propri interessi nazionali. In questo contesto, la creazione di un progetto di integrazione quale l'Unione delle Nazioni Sudamericane è senz'altro un ottimo punto di incontro per risolvere con il dialogo multilaterale e la diplomazia questioni insidiose e

problemi di natura simile a quello della crisi boliviana-brasiliana. Ma, allo stesso tempo, è anche vero che al suo interno vi sono posizioni troppo differenti e del tutto opposte sulla visione del peso dei paesi nella regione e di come devono essere concepiti e impostati i processi di integrazione e cooperazione regionale. Un problema non indifferente per il successo dei lavori all'interno dell'Unasur.

Guardando ai paesi del Cono Sud, anche tra Brasile e Argentina nel momento della creazione dell'Unasur si sono evidenziati tensioni e visioni differenti sul modo di intendere e concepire i progetti di cooperazione regionale. Si tratta di paesi che, considerato il loro peso politico ed economico nella regione, per anni hanno puntato a guadagnarsi la leadership in Sud America, cercando di emergere l'uno sull'altro. E si tratta di paesi che, anche alla luce della volontà di guadagnare il ruolo di leader nella regione, specialmente negli anni del governo Lula in Brasile e dei Kirchner in Argentina, hanno sviluppato una visione diversa nell'intendere il modo in cui i processi di integrazione andassero portati a compimento. In linea con quanto spiegato nel secondo capitolo, il Brasile di Lula ha spinto verso la creazione di un processo di integrazione regionale quale l'Unasur per cercare di guadagnare una maggiore autonomia di azione sulle questioni di sicurezza che interessavano e colpivano in modo particolare gli Stati del Sud America (come il narcotraffico e il problema della droga), arrivando così a ottenere il ruolo di leader, solido e credibile, all'interno della regione. Dall'altro lato, l'Argentina sotto la guida dei Kirchner avrebbe avuto un atteggiamento più ambiguo a riguardo dei processi di integrazione regionale (sia quello dell'Unasur di nuova creazione, che altri già esistenti), sottolineando con forza che organismi come l'Unione delle Nazioni Sudamericane servirebbero alla regione per rendersi più forte, ma non dando prova di volersi assumere il peso della creazione e del funzionamento di tali organizzazioni (Soares e Milani, 2016). Inoltre, il governo argentino non avrebbe apprezzato e non avrebbe visto in modo favorevole la priorità della politica estera brasiliana data al processo di integrazione regionale con l'Unasur per affermare la propria leadership e consolidarsi come attore centrale nella regione nella cornice di tale progetto. Un fattore che avrebbe incoraggiato l'Argentina di Kirchner a spostarsi verso l'asse di opposizione al Brasile, capeggiato dal Venezuela, a rendere più bilanciati gli equilibri nella regione e a contrapporsi alla leadership brasiliana (Saraiva, 2010). Ciò che tali posizioni e tali atteggiamenti, molto differenti tra loro, hanno contribuito a generare è il fatto che il Brasile a tutti gli effetti è emerso e si è posto come il leader della regione e dell'iniziativa dell'Unasur, lasciando l'Argentina in un secondo piano.

Tuttavia, come nel caso precedente, visioni così diverse come quelle di Brasile e Argentina nei confronti dei processi di integrazione e di cooperazione in Sud America hanno senz'altro contribuito a rendere debole e fragile l'Unione delle Nazioni Sudamericane dalla sua nascita. Di fatto, non condividendo la stessa visione e lo stesso ideale di progetto circa l'Unione e l'integrazione dei paesi al suo interno, Brasile e Argentina – che, come ricordato in precedenza, giocano un ruolo fondamentale all'interno della regione per il loro peso politico ed economico – non hanno dotato l'Unione di quella stabilità e di quella solidità necessaria per il suo corretto funzionamento, almeno nei primi anni.

Guardando nello specifico alla sfera della guerra alla droga, a minare le fondamenta del progetto di integrazione regionale proposto dal presidente brasiliano hanno contribuito le posizioni della Colombia nei confronti del narcotraffico. Come discusso nel primo capitolo, la Colombia (insieme al Messico) è stata colpita dalla problematica della droga in maniera molto più grave e molto più drammatica rispetto agli altri Stati della regione. Questo, sia dal punto di vista della presenza delle piantagioni e delle coltivazioni di coca, della produzione della droga e del traffico di tale sostanza verso altre destinazioni; sia dal punto di vista dell'affermazione di cartelli di *narcos* particolarmente solidi, stabili e ben consolidati all'interno del paese che, insieme alla guerriglia delle FARC, contribuivano a diffondere la violenza e a insanguinare il paese tramite omicidi ed esecuzioni. Anche per tali ragioni, come già discusso in precedenza, nel corso degli anni la Colombia è stata il paese verso il quale si sono maggiormente indirizzati sia i programmi e piani dei *policy makers* statunitensi, sia i finanziamenti economici e gli aiuti militari degli Stati Uniti nella cornice della “*war on drugs*” (Martinez e de Lyra, 2015; Pinzón, 2014; Rodrigues, 2012; Vélez Quero, 2003). Dunque, se considerata con rispetto agli altri Stati sudamericani, la Colombia è stata interessata in modo diverso e più considerevole sia dalla problematica della droga e del traffico di tale sostanza, sia dal supporto statunitense; ed è stata l'unico paese nella regione del Sud America a mantenere degli ottimi rapporti con gli Stati Uniti anche nel corso degli anni 2000 – rapporti che, come detto, includevano programmi di cooperazione (militare) per contrastare il problema della droga e del narcotraffico. E proprio per tali ragioni, nel corso degli anni, la Colombia ha agito in maniera autonoma e contrapposta rispetto agli altri paesi sudamericani, anche dopo la creazione dell'Unasur.

Nel 2008, le iniziative unilaterali del governo colombiano per trovare e catturare esponenti di spicco delle FARC implicati nella guerriglia e legati ai cartelli dei narcotrafficcanti hanno provocato una grave crisi diplomatica con l'Ecuador. All'inizio di marzo del 2008, dopo un'accurata preparazione dell'intervento, membri dell'Esercito colombiano hanno sconfinato nel territorio del vicino Ecuador (senza che le autorità ecuadoriane ne fossero a conoscenza) per effettuare delle operazioni volte a catturare membri della guerriglia, non rispettando il principio di sovranità dell'Ecuador e causando la morte di alcuni civili. Tale operazione ha causato una grave crisi tra i due paesi, che hanno interrotto le loro relazioni diplomatiche (Calderón, 2011; Paz y Miño, 2008).

A tale vicenda è seguita, nel 2009, un altro fatto altrettanto grave (già accennato nel primo capitolo), che ha sollevato aspre critiche e risentimenti all'interno dell'Unasur. Nel corso dei lavori del summit dei presidenti dell'Unasur nell'agosto 2009, la Colombia ha annunciato la sua decisione di siglare un accordo bilaterale di cooperazione militare con gli Stati Uniti, il quale avrebbe concesso l'installazione di comandi operativi nel paese andino sotto il controllo di Stati Uniti e Colombia, oltre che la collocazione di soldati statunitensi in ben sette basi militari presenti sul territorio colombiano. Secondo quanto riportato dal governo colombiano, l'accordo bilaterale tra i due paesi sarebbe stato necessario per continuare a combattere la produzione di droga e il narcotraffico, i cartelli dei *narcos*, e le FARC e le loro attività violente, in parte associate al traffico di droga e ai narcotrafficcanti (Villa e Viana, 2010; Villa et al., 2015). La decisione unilaterale della Colombia ha dato voce a numerose contestazioni da parte dei membri dell'Unasur, specialmente dal Brasile di Lula che, nel promuovere l'iniziativa di integrazione regionale, aveva sempre sottolineato la propria volontà di rendere indipendente dagli Stati Uniti la politica di sicurezza della regione. Le critiche da parte dei paesi dell'Unasur, infatti, si sono rivolte essenzialmente su due fronti. Da un lato, i membri dell'Unione hanno evidenziato come la decisione della Colombia di consentire la presenza militare statunitense all'interno del proprio territorio sia stata presa unilateralmente senza consultazioni preve all'interno dell'organizzazione – un fatto alquanto grave se considerati la portata e lo scopo di tale accordo. Dall'altro, paesi come il Brasile e il Venezuela, hanno sottolineato che la presenza di soldati statunitensi sul territorio colombiano fosse del tutto contraria ai precetti che avevano ispirato la creazione dell'Unione delle Nazioni Sudamericane e a cui la Colombia aveva aderito. Tra questi precetti figura proprio la volontà degli Stati del Sud America di dare vita e

attuare una politica regionale e autonoma sui temi di sicurezza – tra i quali, si ricorda, compare esplicitamente il problema della droga e del narcotraffico transnazionale – che, quindi, non contemplava l'intromissione degli Stati Uniti e le indicazioni in materia da essi fornite, poiché esclusi da tale progetto. Secondo il Brasile di Lula, di fatto, la presenza di soldati statunitensi sul territorio colombiano avrebbe portato inevitabilmente a un'intromissione di Washington nelle questioni di sicurezza del Sud America, che si poteva considerare a tutti gli effetti una “minaccia alla stabilità regionale” (Villa e Viana, 2010, 104). Con tale decisione, dunque, il Sud America sarebbe stato nuovamente investito dalla presenza e dai dettami del governo statunitense circa i metodi e i criteri da utilizzare per contrastare il narcotraffico e il problema della droga, facendogli perdere quell'autonomia e quell'indipendenza su tali questioni tanto ricercate e volute dai membri dell'Unasur.

Dunque, nonostante la volontà e la sentita necessità dei paesi del Sud America di voler affrontare multilateralmente i problemi tra essi condivisi in materia di sicurezza, tra i quali il principale e il più drammatico si riconosce essere la droga e il narcotraffico, alcuni Stati come la Colombia proseguono comunque verso iniziative autonome, che sono totalmente in contrasto con i principi che hanno ispirato la creazione dell'Unione delle Nazioni Sudamericane. Tali azioni contribuiscono a indebolire ulteriormente il funzionamento dell'Unione e minarne i risultati, specie su tematiche così serie e importanti come quelle della sicurezza dei popoli sudamericani.

Come si è visto, dunque, la guerra alla droga del Brasile di Lula ha avuto effetti contrastanti sia a livello interno che sulla sfera regionale. Sul piano interno, nonostante l'impegno del presidente di rivolgere la propria attenzione verso il consumo e l'abuso di droghe, il focus principale nel corso degli anni si è diretto verso iniziative che hanno implementato l'utilizzo delle Forze Armate nella lotta al narcotraffico e verso una criminalizzazione sempre maggiore di (una certa tipologia di) narcotraffickanti e spacciatori. Le conseguenze di tali provvedimenti sono visibili nei dati sulle incarcerazioni, sul consumo e sui sequestri di droga riportati in precedenza. A livello regionale, invece, nonostante l'Unione delle Nazioni Sudamericane fosse stata pensata dal presidente Lula come un progetto utile ai paesi della regione per affrontare con la cooperazione multilaterale e in modo univoco problemi gravi e seri, come il narcotraffico, che accomunavano tutti gli Stati, vecchie tensioni tra alcuni di essi e iniziative unilaterali di altri hanno sollevato dubbi circa il funzionamento e i risultati

ottenuti dall'Unione – che, nel corso della seconda decade degli anni 2000, entrerà sempre più in crisi.

Conclusioni

Il presente lavoro ha avuto come obiettivo lo studio della lotta e del contrasto al traffico di droga e sostanze stupefacenti in America Latina e in Brasile durante i due mandati presidenziali di Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), guardando sia ai provvedimenti federali implementati a livello interno dal governo *petista*, sia alle iniziative in politica estera e nel quadro dell'Unione delle Nazioni Sudamericane. Il problema di ricerca a cui la tesi ha cercato di offrire un'analisi è in che modo la “*war on drugs*” ha colpito e impattato i paesi latinoamericani e il Brasile durante gli anni della presidenza Lula, e quali sono state le iniziative (interne ed estere) e le risposte pensate dal presidente e dai *policy makers* brasiliani per contrastare e combattere l'uso, l'abuso e, soprattutto, il traffico di narcotici sul piano interno e regionale.

La ricerca e lo studio dell'impatto della guerra alla droga in America Latina e in Brasile, come si è visto nel corso dei tre capitoli precedenti, ha prodotto molteplici risultati interessanti.

In primo luogo, ciò che è emerso con forza a partire dal primo capitolo, è il fatto che la politica anti-droga e anti-narcotraffico a livello regionale e continentale, prima, e mondiale, poi, è stata plasmata sulla base della volontà e delle esigenze dei governi statunitensi per i quali la produzione, il traffico e il consumo di droga, e la presenza dei cartelli dei narcotrafficienti rappresentavano una seria minaccia alla sicurezza nazionale e regionale, oltre che un grave pericolo per la stabilità politica e sociale del continente e del mondo intero. Di fatti, nonostante la “*war on drugs*” sia stata inizialmente avviata dal presidente Richard Nixon per cercare di risolvere una problematica che affliggeva i cittadini e la società degli Stati Uniti, e per colpire quelli che all'epoca erano visti come i principali paesi responsabili della produzione di droga e del traffico di sostanze stupefacenti che entravano negli Stati Uniti – Colombia e Messico –, con i suoi successori essa si è intensificata e inasprita, estendendosi a tutta la regione dell'America Latina (in particolare, in alcuni paesi del Sud America) e a livello globale. Oltre a questo, dagli anni della presidenza di Ronald Regan fino a quelli di George W. Bush, la guerra alla droga ha assunto un carattere militare, con il ricorso all'impiego degli Eserciti statunitensi e dei paesi sudamericani, e all'utilizzo di strategie e pratiche altamente militarizzate. In questo senso, prova dell'inasprimento della guerra alla droga e del suo allargamento a livello continentale e globale si trova essenzialmente in due contesti. Il primo è rappresentato dai Piani e dalle Iniziative (a carattere militare) che, dagli anni '80, vengono avviati dai governi statunitensi in collaborazione con i governi

dei paesi andini e del Messico, e nei quali sono coinvolti gli Eserciti e il personale militare statunitensi e locali. Il secondo, invece, è delineato dal testo della *United Nations Conventions against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (1988), il quale per terminologia, percezione della problematica del narcotraffico, carattere proibizionista e altamente criminalizzante della droga e delle persone coinvolte nel *business* dei narcotici, e impegni presi tra gli Stati firmatari dà prova dell'influenza statunitense nel delineare le iniziative globali (nella cornice delle Nazioni Unite) in materia di contrasto alla catena della droga – dalla coltivazione alla produzione, fino al traffico transnazionale e al consumo finale delle sostanze psicotrope.

Successivamente, nel secondo capitolo, l'analisi del caso del Brasile di Lula ha contribuito a delineare altri due importanti fenomeni relazionati alla guerra alla droga nella regione e, in particolare, nel paese. Nonostante il Brasile sia rimasto escluso dalle iniziative e dalla politica anti-narcotici degli Stati Uniti, esso non solo è un paese chiave per i narcotrafficcanti, il crimine organizzato e le loro attività illecite – nel quale le reti della criminalità e dei *narcos* sono radicate e solide, e attraverso il quale passano i carichi di droga provenienti dai maggiori produttori sudamericani e diretti verso Africa ed Europa – all'interno dei confini federali sono state implementate le stesse iniziative promosse dagli Stati Uniti nella regione – militarizzazione della lotta al narcotraffico e alta criminalizzazione dei cittadini coinvolti nella produzione, nel traffico, nello spaccio e nel consumo di droga –, che proprio da Lula erano state ampiamente criticate. Segno, questo, di un adeguamento ai dettami provenienti dal vicino nordamericano in materia di contrasto al narcotraffico e alla droga. Infatti, sebbene gli anni della presidenza Lula si siano caratterizzati da un maggiore interesse e impegno verso la sfera della salute pubblica attraverso l'implementazione della strategia di riduzione dei danni – in linea con quanto cominciava ad avvenire negli Stati Uniti di George W. Bush e, soprattutto, di Barack Obama – le leggi implementate per fronteggiare i narcotrafficcanti e il traffico transnazionale di droga hanno posto in secondo piano tali iniziative nel campo del benessere e della sanità pubblica. La *Lei do Abate* (decreto n° 5.144/2004) e la *Lei de Drogas* (Lei n° 11.343/2006) sono i due provvedimenti legislativi chiave che danno prova del carattere militare, e della maggiore criminalizzazione e del proibizionismo conferito dal governo *petista* di Lula alla guerra alla droga, al narcotraffico transnazionale e alla problematica della droga sul suolo brasiliano. Oltre a ciò, dalla presente ricerca è emerso con forza il legame che, in Brasile, si registra tra narcotraffico e fazioni del crimine organizzato. Nel corso degli anni, le fazioni della criminalità

brasiliana (principalmente, i due maggiori gruppi criminali brasiliani, il *Primeiro Comando da Capital* e il *Comando Vermelho*) hanno acquisito sempre più forza e potere all'interno delle città, delle comunità e dei penitenziari, sostituendosi allo Stato tramite la garanzia di protezione e sicurezza ai membri e ai cittadini che decidono di essere loro fedeli, e assicurando un introito (che, sebbene proveniente da attività illecite, appare piuttosto cospicuo) che permette agli abitanti delle *favelas* e delle comunità di vivere. La forza e il potere delle fazioni si fondano sul traffico transnazionale di narcotici, sullo spaccio e sulla vendita di stupefacenti – attività che alimentano la violenza (omicidi ed esecuzioni di esponenti di bande rivali, sequestri, torture), i traffici illeciti di armi, e il traffico di esseri umani; e diffondono la paura e l'insicurezza in molteplici zone delle città e fra i cittadini.

Infine, il terzo capitolo ha prodotto degli esiti considerevoli circa le risposte fornite dal governo di Lula sul territorio federale e a livello regionale. In linea generale, sia sul piano interno in Brasile che sul piano regionale nella cornice dell'Unione delle Nazioni Sudamericane, così come avvenuto in altri paesi interessati dalla guerra alla droga degli Stati Uniti, la lotta alla droga e al narcotraffico ha prodotto dei risultati di dubbio successo e ha portato alla luce numerosi punti interrogativi. In relazione ai risultati ottenuti sul piano interno dalla politica anti-droga *petista*, essi si sono tradotti in alcuni fenomeni particolarmente preoccupanti: aumento drammatico nel numero di condanne per reati di possesso, spaccio/vendita di droga e narcotraffico transnazionale con conseguente incremento nel numero di esponenti affiliati alle fazioni della criminalità organizzata all'interno delle carceri e rafforzamento di tali gruppi nelle strutture penitenziarie; radicamento degli stereotipi e del razzismo nella società; e aumento della violenza e di pratiche di repressione da parte della Polizia Militare e dell'Esercito durante le operazioni speciali anti-droga. A questi fenomeni si sono sommati il fatto che il consumo di droga nel paese sembra non essere diminuito, nonostante le iniziative per scoraggiarne l'uso e l'abuso; e che il Brasile ha continuato a svolgere un ruolo chiave ed essenziale sia come paese di destinazione finale delle sostanze stupefacenti, sia come *transit country* per la droga sudamericana. Invece, per quanto riguarda gli esiti ottenuti sul piano regionale, in termine di successo, questi non si sono discostati da quanto avvenuto internamente in Brasile. Nonostante il presidente Lula avesse spinto affinché tra i paesi del Sud America si costituissero degli organismi di cooperazione regionale, all'interno dei quali gli Stati membri potessero coordinarsi su questioni che, per i governi e le società sudamericane, fossero particolarmente critiche o rappresentassero

una minaccia per la loro difesa e la loro sicurezza, come il problema della droga, dei cartelli di *narcos* e del narcotraffico, proprio su queste questioni i paesi membri dell'Unasur non sono stati capaci di cooperare in modo efficace e di trovare soluzioni comuni a un problema condiviso. Sia perché alcuni Stati (tra cui lo stesso Brasile di Lula) hanno implementato programmi e politiche simili o uguali a quelli statunitensi, che in precedenza avevano criticato e da cui volevano distanziarsi; sia perché molti paesi hanno continuato a implementare iniziative bilaterali a detrimento di quelle multilaterali; sia perché alcuni Stati come la Colombia hanno continuato ad agire con strategie e piani a sé, in collaborazione unilaterale con gli Stati Uniti, di fatto contrapponendosi ai precetti che avevano ispirato la creazione dell'Unione. Anche per questo, gli stessi Stati che avevano promosso la creazione dell'Unasur, hanno contribuito alla perdita di efficacia delle iniziative promosse all'interno di tale organizzazione.

Dunque, la “*war on drugs*” implementata a partire dagli anni '70 e le politiche che sono seguite, sia a livello statunitense che regionale e mondiale, sono sicuramente state delle iniziative necessarie per contrastare un grave problema e una considerevole minaccia alla sicurezza pubblica e al benessere della cittadinanza. Di fatti, come si è discusso nel corso del presente lavoro, una questione così radicata, profonda e complessa come quella del narcotraffico, che si sviluppa e si espande con estrema facilità grazie alle reti del crimine organizzato globale, che attraversa facilmente i confini e si adatta velocemente alle nuove condizioni imposte dalle circostanze esterne, necessita di un approccio stringente e, soprattutto, multilaterale e condiviso da tutti gli Stati, a prescindere dal grado di coinvolgimento e dei legami che questi abbiano con tale tematica. Nonostante ciò, i modi, i piani e le strategie con cui tali politiche e iniziative sono state implementate fino al 2010 hanno portato a esiti discutibili, di dubbio successo e, a tratti, fallimentari, che hanno contribuito a rafforzare le reti dei cartelli di *narcos* e i loro affari illeciti, hanno causato ondate di violenza, omicidi ed esecuzioni, e non hanno reso il Brasile e i paesi dell'America Latina degli Stati più stabili politicamente e più sicuri a livello sociale.

Bibliografía e Sitografía

Fonti primarie

Conferencia Interamericana Sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (1945). Acta de Chapultepec. *Dipublico Derecho Internacional*. Ultimo accesso: 4 febbraio 2023.

<https://www.dipublico.org/glossary/acta-de-chapultepec-1945/>

Da Silva, L. I. L. (2003). Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. *Biblioteca Presidência da República*. Ultimo accesso: 4 febbraio 2023.

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003>

Nixon, R. (1971). Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control. *The American Presidency Project*. Ultimo accesso: 4 febbraio 2023.

<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-about-intensified-program-for-drug-abuse-prevention-and-control>

Organization of American States (1947). Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance. *OAS Department of International Law, Inter-American Treaties*. Ultimo accesso: 4 febbraio 2023. https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties.asp

Organization of American States (1948). Charter of the Organization of American States. *OAS Department of International Law, Inter-American Treaties*. Ultimo accesso: 4 febbraio 2023. https://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties.asp

Organization of American States (2003). Declaración sobre seguridad en las Américas. *Conferencia Especial sobre Seguridad 27-28 de Octubre 2003*. Ultimo accesso: 4 febbraio 2023.

https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

Presidência da República (2004). Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004. *Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos*. Ultimo accesso: 4 febbraio 2023.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm

Presidência da República (2005). Resolução nº 3/GSIPR/CH/CONAD, de 27 de outubro de 2005 - Aprova a Política Nacional sobre Drogas. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 9-12. Conselho Nacional Antidrogas. Ultimo accesso: 4 febbraio 2023.

<http://dspace.mj.gov.br/handle/1/1267>

Presidência da República (2006a). Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. *Secretaria Geral – Subchefia para Assuntos Jurídicos*. Ultimo accesso: 4 febbraio 2023.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm

Presidência da República (2006b). Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006. *Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos*. Último acesso: 4 fevereiro 2023. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5912.htm

Presidência da República (2008). Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. *Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos*. Último acesso: 4 fevereiro 2023. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm

Reagan, R. (1986). National Security Decision Directive 221 on Narcotics and National Security. *Ronald Reagan Presidential Library and Museum*. Último acesso: 4 fevereiro 2023. <https://www.reaganlibrary.gov/reagans/reagan-administration/nsdd-digitized-reference-copies>

Unión de Naciones Suramericanas (2008). Tratado Constitutivo de la Unión De Naciones Suramericanas. *Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR*. Último acesso: 4 fevereiro 2023. <http://www.iirsa.org/>

United Nations Office on Drugs and Crime (1988). United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance. *The International Drug Control Conventions*, New York, 2013. Último acesso: 4 fevereiro 2023. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/illicit-trafficking.html>

U.S. Department of Justice (2007). National Drug Control Strategy 2007. Office of Justice Programs. Último acesso: 4 fevereiro 2023. <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/national-drug-control-strategy-2007>

Riferimenti bibliografici

Adorno, S. (2006). Crimen, punición y prisiones en Brasil: un retrato sin retoques. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, (16), 41-49. Google Scholar.

Alves, V. S. (2009). Modelos de atenção à saúde de usuários de álcool e outras drogas: discursos políticos, saberes e práticas. *Cadernos de Saúde Pública*, 25(11), 2309-2319. Scielo.br. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2009001100002>

Amnesty International (2007). Report 2007 – the state of the world’s human rights. <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/001/2007/en/>

Amnesty International (2015). “Você matou meu filho!”: homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro. *Anistia Internacional Brasil*, Rio de Janeiro. <https://www.amnesty.org/en/documents/amr19/2068/2015/bp/>

Andreatta, F., Clementi, M., Colombo, A., Koenig-Archibugi, M., & Parsi, V. E. (2012). *Relazioni Internazionali – Seconda edizione*. Il Mulino.

Aravena, F. R. (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. FLACSO, Secretaría General. Google Scholar.

Aravena, F. R. (Ed.). (2012a). *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI*. Teseo.

Aravena, F. R. (2012b). Seguridad Internacional, el espacio y posición de América Latina. *Cuadernos de estrategia*, (158), 20-82.

Azevedo, R. G. D., & Cifali, A. C. (2015). Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 15, 105-127. Scielo.br.
<https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.1.19940>

Azevedo, R. G., & Cifali, A. C. (2016). Seguridad pública, política criminal y penalidad en Brasil durante los gobiernos Lula y Dilma (2003-2014) – Cambios y continuidades. *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. Argentina: Clacso, 29-94. Google Scholar.

Bagley, B. (2013). The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America. *Sociología, problemas e práticas*, (71), 99-123. Google Scholar.
<https://journals.openedition.org/spp/1010>

Banderia, L. (2006, 28 diciembre). Ataques criminosos no Rio e confrontos com a polícia matam 18 pessoas. *Agência Brasil*. Último acesso: 4 fevereiro 2023.
<https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-12-28/ataques-criminosos-no-rio-e-confrontos-com-policia-matam-18-pessoas>

Barcellos, W. D. S. (2018). Políticas nacional de drogas: um objeto de intervenção ao serviço social brasileiro. *Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, 16(1). Google Scholar.

Beckstein, A. (2007, 1 agosto). Polícia retoma operações nas favelas do Rio e quadrilhas voltam a agir. *Agência Brasil*. Último acesso: 4 fevereiro 2023.
<https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2007-08-01/policia-retoma-operacoes-nas-favelas-do-rio-e-quadrilhas-voltam-agir>

Blachman, M. J., & Sharpe, K. E. (1989). The War on Drugs: American Democracy under Assault. *World Policy Journal*, 7(1), 135–163. Jstor.org.
<http://www.jstor.org/stable/40209141>

Bocianoski Rebelo, I., & de Andrade Stempluk, V. (2007). Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (Obid): tecnologia para construção de portais. *Inclusão Social*, 2(1). Google Scholar.

Braga, G. D. M. S. (2017). O impacto da nova lei de drogas no sistema carcerário brasileiro. *Trabalho de Conclusão de Curso*, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Google Scholar.

Caldeira, C. (2006). El crimen organizado en Brasil. Tendencias del control penal. *Nueva Sociedad* (167), 99-113. Google Scholar.

Calderón, E. (2011). Brasil en el consejo de defensa sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo. *Relaciones internacionales*, 18, 89-111, Academia.edu.

Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (2005). II Levantamento Domiciliar Sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil: estudo envolvendo as 108 maiores cidades do país. *CEBRID e Universidade Federal de São Paulo UNIFESP*, São Paulo. Último acesso: 25 ottobre 2022. <https://www.cebrid.com.br/ii-levantamento-domiciliar-2005/>

Closs, M. B. (2020). Política Externa como Política Pública: o combate ao narcotráfico no governo de Lula da Silva: Foreign Policy as Public Policy: the fight against drug trafficking in Lula da Silva government. *Brazilian Journal of International Relations*, 9(1), 125-146. Google Scholar.

Coyne, C. J., & Hall, A. (2017). Four decades and counting: The continued failure of the war on drugs. *Cato Institute Policy Analysis*, (811). Google Scholar.

Cruz, E. P. (2011, 9 maggio). Corrupção policial foi um dos principais motivos dos crimes de maio de 2006 em São Paulo, aponta estudo. *Agência Brasil*. Último acesso: 4 febbraio 2023. <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-05-09/corruptao-policial-foi-um-dos-principais-motivos-dos-crimes-de-maio-de-2006-em-sao-paulo-aponta-estud>

Cruz, E. P. (2016, 12 maggio). Crimes de Maio causaram 564 mortes em 2006; entenda o caso. *Agência Brasil*. Último acesso: 4 febbraio 2023. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-05/crimes-de-maio-causaram-564-mortes-em-2006-entenda-o-caso>

Da Silva, L. A. M. (2010). “Violência urbana”, segurança pública e favelas-o caso do Rio de Janeiro atual. *Caderno Crh*, 23(59), 283-300. Scielo.br. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792010000200006>

Dellasoppa, E., Bercovich, A. M., & Arriaga, E. (1999). Violência, direitos civis e demografia no Brasil na década de 80: o caso da área metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14, 155-176. Scielo.br. <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100009>

Falco, M. (1996). U. S. Drug Policy: Addicted to Failure. *Foreign Policy*, (102), 120–133. Jstor.org. <https://doi.org/10.2307/1149263>

Feitosa, G. R. P., & Pinheiro, J. A. D. O. (2012). Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55, 66-92, Scielo.br. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000100005> <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000100005>

Ferreira, R. (2007, 1 ottobre). Aumenta número de pessoas mortas em regiões cercadas por favelas no Rio. *Agência Brasil*. Último acesso: 4 febbraio 2023. <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2007-10-01/aumenta-numero-de-pessoas-mortas-em-regioes-cercadas-por-favelas-no-rio>

Folha de São Paulo (2006, 14 maggio). Saiba quais foram outros ataques atribuídos ao PCC neste ano. *Folha Online*. Último acesso: 4 febbraio 2023. <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u121462.shtml>

Força Aérea Brasileira (2010a, 24 agosto). FAB realiza Operação BOLBRA I na Bolívia e treina Equipagens de Caça. *Força Aérea Brasileira online*. Último acesso: 4 febbraio 2023. <https://www.aer.mil.br/noticias/imprime/5821/>

Força Aérea Brasileira (2010b, 25 agosto). Militares da Força Aérea Brasileira iniciam Operação BOLBRA I. *Força Aérea Brasileira online*. Último acesso: 4 febbraio 2023. <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/5828/>

Forti Neto, O. (2020). The Relation Among Regional Organisations, the Consolidation of Democracy and Citizen Security: The Cases of SICA and UNASUR. *Contexto Internacional*, 42, 569-596. Scielo.br. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019420300003>

Garcia, M. L. T., Leal, F. X., & Abreu, C. C. (2008). A política antidrogas brasileira: velhos dilemas. *Psicologia & Sociedade*, 20, 267-276. Scielo.br. <https://doi.org/10.1590/S0102-71822008000200014>

Gonçalves, F. C. N. I., & de Magalhães, R. M. (2017). A política externa de Lula e Uribe no combate ao narcotráfico: caminhos divergentes diante de um problema comum. *Boletim Historiar*, (19). Google Scholar

Hanhimaki, J., Best, A., M., Maiolo, J. A., & Schulze, K. E. (2013). *Storia delle relazioni internazionali – Il mondo nel XX secolo e oltre*. UTET.

Hernández Martínez, J. (2003). Estados Unidos y las relaciones interamericanas ante el nuevo milenio. *Desde el Sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América*

Latina a principios del siglo XXI: Estados Unidos y América Latina.

<http://www.cisan.unam.mx/virtuales.php>

Hoecker, M. R., & Rojas Aravena, F. (2002). Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos. *Fasoc*, 1(17), 5-31. Google Scholar.

Luna, F.V., & Klein, H. S. (2007). *O Brasil desde 1980*. A Girafa Editora

Machado, A. R., & Miranda, P. S. C. (2007). Fragmentos da história da atenção à saúde para usuários de álcool e outras drogas no Brasil: da Justiça à Saúde Pública. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 14, 801-821. Scielo.br <https://doi.org/10.1590/S0104-59702007000300007>

Machado, L. V. & Boarini, M. L. (2013). Políticas sobre drogas no Brasil: a estratégia de redução de danos. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 33, 580-595, Scielo.br <https://doi.org/10.1590/S1414-98932013000300006>

Manow, P., & Ziblatt, D. (2015). The Layered State: Pathways and Patterns of Modern Nation State Building. In *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (p. 75). Oxford University Press, USA. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199691586.001.0001/oxfordhb-9780199691586>

Martinez, E. D. M., & de Lyra, M. P. (2015). O processo de dessecuritização do narcotráfico na Unasul. *Contexto Internacional*, 37(2), 661-691. Scielo.br. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292015000200011>

Mateo, L. R. (2010). A política externa brasileira em 2010: integração regional e o fim do governo Lula. *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña*, 213-224. Academia.edu.

Mesquita, F. (2020). Redução de danos. BIS. *Boletim do Instituto de Saúde*, 21(2), 10-17. <https://doi.org/10.52753/bis.2020.v21.34613>

Ministério da Justiça e da Segurança Pública (2014). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização - Junho de 2014. *Departamento Penitenciário Nacional*, Brasília Distrito Federal. Último acesso: 4 febbraio 2023. <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos>

Ministério da Saúde (2004). A Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas - 2ª edição revista e ampliada. *Biblioteca Virtual*

em Saúde BVS. Último acesso: 4 fevereiro 2023.

<https://pesquisa.bvsalud.org/bvsms/resource/pt/mis-286>

Naím, M. (2009). Wasted: The American Prohibition On Thinking Smart in the Drug War. *Foreign Policy*, (172), 168–167. Jstor.org. <http://www.jstor.org/stable/20684881>

Neto, A. M. Q. F. (1995). Violência e dominação: as favelas voltam à cena. *Sociedade e Estado*, 10(02), 417-438. Google Scholar.

Oliveira, A., & Zaverucha, J. (2012). A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil a partir das operações da Polícia Federal: Origem, atores e escolha institucional. *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 5(3), 423-446. Google Scholar.

Oliven, R. G. (1980). A violência como mecanismo de dominação e como estratégia de sobrevivência. *Dados*, 23(3), 371-376. <http://dados.iesp.uerj.br/es/edicoes/?vn=23-3>

Paz y Miño, J. (2008). La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia. *La Tendencia - Revista de análisis político*, 90-94. Repositorio Digital FLACSO Andes. <http://hdl.handle.net/10469/4831>

Pereira, F. D., & de Oliveira Matos, P. (2020). Cooperação regional militar: Força Aérea Brasileira e Força Aérea Colombiana e o compartilhamento de capacidades para a proteção da Amazônia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 27-41. Scielo.org. <https://doi.org/10.18359/ries.4300>

Pérez, J. D., & Castro, A. F. A. (2020). La anulación del pueblo: la guerra contra las drogas de Richard Nixon como dispositivo de seguridad. *Papel Político Estudiantil*, 16(1), 70-86. Academia.edu.

Pfrimer, M. H., França, A. L. C, Motta, A. L. C., de Sousa, A. S., Mendes, N. B., & Provazzi, V. S. M. (2020). Efetividade do decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro: uma análise comparativa das operações de garantia da lei e da ordem no Brasil (2001-2018). *Ministério da Defesa XV Cadn*. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/XV_cadn

Pinzón, V. G. (2014). Del Plan Dignidad a la Iniciativa Mérida: La “guerra contra las drogas” y las relaciones Estados Unidos-América Latina. In *Gobernabilidad y Seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa*, (pp. 157-184). Universidad De Santiago De Chile (USACH). Academia.edu.

Rodrigues, T. (2012). Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, 34(1), 9-41. Scielo.br. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000100001>

Saraiva, M. G. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista brasileira de política internacional*, 53, 151-168. Scielo.br. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300009>

Scherlen, R. (2012). The Never-Ending Drug War: Obstacles to Drug War Policy Termination. *PS: Political Science and Politics*, 45(1), 67–73. Jstor.org. <http://www.jstor.org/stable/41412723>

Scherma, M. A. (2016). Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. *Repósitorio do Conhecimento do IPEA*. Google Scholar.

Shifter, M. (2007). Latin America's Drug Problem. *Current History*, 106(697), 58–63. Jstor.org. <http://www.jstor.org/stable/45318091>

Sirin, C. V. (2011). From Nixon's War on Drugs to Obama's Drug Policies Today: Presidential Progress in Addressing Racial Injustices and Disparities. *Race, Gender & Class*, 18(3/4), 82-99. Jstor.org. <http://www.jstor.org/stable/43496834>

Soares, S. A., & Milani, L. P. (2016). Kirchnerismo e Lulismo na construção de uma identidade em Defesa e Segurança Internacional entre Argentina e Brasil. *Relaciones Internacionales*, 50, 209-229, Scielo.org.ar. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-27662016000100003&lng=es&tlng=es

United Nations Office on Drugs and Crime (2007). World Drug Report. *Research and Analysis Section*, Vienna. Ultimo acesso: 4 febbraio 2023. <https://www.unodc.org/unodc/en/publications-by-date.html>

United Nations Office on Drugs and Crime (2008). World Drug Report. *Policy Analysis and Research Branch*, Vienna. Ultimo acesso: 4 febbraio 2023. <https://www.unodc.org/unodc/en/publications-by-date.html>

United Nations Office on Drugs and Crime (2011). World Drug Report. *Division for Policy Analysis and Public Affairs*, Vienna. Ultimo acesso: 4 febbraio 2023. <https://www.unodc.org/unodc/en/publications-by-date.html>

United Nations Office on Drugs and Crime (2012). World Drug Report. *Research and Trend Analysis Branch*, Vienna. Ultimo acesso: 4 febbraio 2023. <https://www.unodc.org/unodc/en/publications-by-date.html>

United Nations Office on Drugs and Crime Escritório de Ligação e Parceria no Brasil (2010). Brasil apresenta queda no número de homicídios, mas Segurança Pública ainda enfrenta desafios. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo*. Ultimo acesso:

4 febbraio 2023. <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2010/12/17-brasil-presenta-descenso-en-los-homicidios-pero-la-seguridad-publica-sigue-siendo-un-reto.html>

Vélez Quero, S. E. (2003). Estados Unidos y la militarización del combate antinarcóticos en América Latina: tendencias e interrogantes actuales. *Desde el Sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI: Estados Unidos y América Latina*. <http://www.cisan.unam.mx/virtuales.php>

Villa, R. A. D., & Viana, M. T. (2010). Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista brasileira de política internacional*, 53, 91-114, Scielo.br <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300006>

Villa, R. D., Rodrigues, T., & Bastos, F. C. (2015). South America in the Post-Cold War Era: war on drugs and the reshaping of the US security agenda. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 21(1), 33. <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/176/138>

Vitelli, M. (2013). Visiones Geoestratégicas Sobre América del Sur en las Políticas de Defensa de Argentina y Brasil. *Brasil e Argentina: Da Rivalidade à Cooperação*, 101-130, CENEGRI. Academia.edu.

Zanatta, L. (2017). *Storia dell'America latina contemporanea*. Gius. Laterza & Figli Spa.

Zirnite, P. (1998). The Militarization of the Drug War in Latin America. *Current History*, 97(618), 166–173. Jstor.org. <http://www.jstor.org/stable/45319656>

Zúñiga, V. T. (2014). El reto del crimen organizado en Brasil y su impacto en las políticas de seguridad y defensa. In *Gobernabilidad y seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa*, (pp. 185-199). Universidad de Santiago de Chile (USACH). Academia.edu.

Sitografia

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2022). Atlas da Violência Homicídios – Taxa Homicídios País. Ultimo accesso: 4 febbraio 2023. <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>

Ministério da Cidadania (2007). Observatório Brasileiro De Informações Sobre Drogas. Ultimo accesso: 4 febbraio 2023. <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/obid/acesse-dados-e-informacoes-sobre-drogas>

Ministério da Justiça e da Segurança Pública (2006). Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao contexto nacional. *Departamento Penitenciário Nacional*,

Brasil, mês de Dezembro de 2006. Último acesso: 4 fevereiro 2023.

<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/brasil>

Ministério da Justiça e da Segurança Pública (2007). Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao contexto nacional. *Departamento Penitenciário Nacional*, Brasil, mês de Dezembro de 2007. Último acesso: 4 fevereiro 2023.

<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/brasil>

Ministério da Justiça e da Segurança Pública (2008). Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao contexto nacional. *Departamento Penitenciário Nacional*, Brasil, mês de Dezembro de 2008. Último acesso: 4 fevereiro 2023.

<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/brasil>

Ministério da Justiça e da Segurança Pública (2009). Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao contexto nacional. *Departamento Penitenciário Nacional*, Brasil, mês de Dezembro de 2009. Último acesso: 4 fevereiro 2023.

<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/brasil>

Ministério da Justiça e da Segurança Pública (2010). Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao contexto nacional. *Departamento Penitenciário Nacional*, Brasil, mês de Dezembro de 2010. Último acesso: 4 fevereiro 2023.

<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/brasil>

Organization of American States (1986). Inter-American Drug Control Commission – About CICAD. Último acesso: 4 fevereiro 2023.

http://www.cicad.oas.org/main/default_eng.asp

The World Bank (2022). *Data Military expenditure (current USD) – Brazil*. Último acesso: 4 fevereiro 2023.

<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?end=2012&locations=BR&start=1995&view=chart&year=2003>

United Nations Office on Drugs and Crime (2022). *About Us*. Último acesso: 25 outubro 2022. <https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html>