

LA WAR ON DRUGS COME MOTORE DELLA LOTTA AL CRIMINE ORGANIZZATO SECONDO LA DOTTRINA NIXON

ESPORTARE LE GUERRE

Il saggio, pubblicato in lingua originale dal TransNational Institute di Amsterdam, di cui iniziamo con questo numero la pubblicazione, è di grande originalità, rispetto al tema della politica globale sulle droghe. Da un lato, gli autori ripercorrono attraverso la storia del '900 le ragioni che hanno fatto della lotta alla droga il motore della più vasta lotta al crimine organizzato negli Stati Uniti; dall'altro, mostrano come le politiche degli altri paesi, e in particolare delle istituzioni internazionali, si siano progressivamente uniformate alla filosofia (e alle pressioni politiche) del gigante americano. Fino ad arrivare alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Organizzato del 2002, un trattato che gli Usa hanno visto come la naturale estensione della Convenzione Onu contro il traffico illecito delle droghe del 1988. Ma la Convenzione del 2002 già era stata impostata e decisa nella Conferenza mondiale di Napoli, del 1994, contro il Crimine Transnazionale. Nell'occasione, il discorso di Silvio Berlusconi, allora presidente del consiglio e padrone di casa dell'assise internazionale, bene ne riassume lo spirito: il premier descrive le organizzazioni criminali come «gli eserciti del Male», che possono essere «sconfitti solo dalla collaborazione internazionale». Fin troppo facile cogliere le suggestioni, dalla lotta infinita al «flagello» droga, fino alla lotta al Male per eccellenza dopo l'11 settembre, il terrorismo. Le organizzazioni criminali diventano le «multinazionali del crimine», che minacciano «l'ordine democratico». La proiezione all'esterno del Male risulta congeniale a rafforzare gli apparati di repressione, nazionali e internazionali, e semina un'ideologia che permette di non vedere il marcio che si annida all'interno, nel mondo globalizzato dell'economia e della finanza. Ma la svolta si era consumata molto prima, ai tempi della presidenza Nixon. Se durante l'era Roosevelt, la lotta al crimine puntava soprattutto sull'illegalità annidata nei quartieri alti del business e della finanza, varando un insieme di norme e controlli per prevenirla, con l'avvio della guerra fredda questa faccia della criminalità scompare: il crimine organizzato viene identificato nella Mafia, entità straniera ed estranea alla «moralità» americana. Così, prima il gioco d'azzardo, poi sempre più la droga, sono rappresentati come la frontiera che alimenta il crimine organizzato: un opportuno connubio, che permette a un tempo di demonizzare le droghe e di lanciare politiche penali «dure». Così, l'amministrazione Nixon proclama la guerra alla droga come una delle priorità di governo. (g.z.)

Michael Woodiwiss e Dave Bewley-Taylor

Durante la sua permanenza alla Casa bianca, il presidente Nixon fece della guerra alla droga una delle sue priorità principali, dedicandovi regolarmente riunioni al massimo livello. Ancor prima di aver terminato il suo primo anno di presidenza, Nixon dimostrò di non avere alcuna intenzione di contenere la sua guerra contro le droghe all'interno delle frontiere americane. Il 29 settembre 1969 il suo consigliere per la sicurezza nazionale, Henry Kissinger, mandò al segretario di stato William Rogers e al ministro della giustizia George Mitchell un promemoria contenente in sintesi la filosofia della diplomazia antidroga americana basata sul bastone e sulla carota, così come esiste ancora oggi:

«Il Presidente è convinto che negli Usa il problema della dipendenza da narcotici abbia raggiunto proporzioni tali da costituire una minaccia alla nostra stabilità nazionale. Gran parte dei narcotici sono coltivati e trasformati in paesi esteri e smerciati negli Usa: questo è vero in modo particolare per l'eroina. Date le circostanze, il Presidente ritiene che qualunque paese faciliti il traffico internazionale di eroina, o contribuisca ad esso in qualsiasi modo, stia commettendo un atto ostile verso gli Stati Uniti».

Da quel momento in poi si sarebbero intensificati gli sforzi per costringere, con le buone o con le cattive, altri paesi ad accettare un regime antidroga globale di stampo americano. Nixon aprì molti nuovi fronti nella guerra alla droga. Il primo di essi comportava l'uso del potere diplomatico degli Usa attraverso l'Onu.

Nell'autunno del 1970 John E. Ingersoll, direttore del Bndd (*Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs*), fu mandato a una sessione speciale della Cnd (la Commissione Onu sulle droghe narcotiche). Il suo incarico era denunciare quella che veniva vista come una debolezza della Convenzione Onu del 1961 e avviare la prima parte di un piano dell'Onu che, secondo le parole di Ingersoll, potesse «portare a un effettivo programma mondiale». La Convenzione del 1961 stabiliva la proibizione sulle droghe per scopi diversi da quelli medici o scientifici quale paradigma dominante nelle politiche internazionali. Essa inoltre concentrava gli interventi di repressione soprattutto sui paesi produttori, secondo la tendenza americana a individuare la fonte dei suoi problemi con le droghe illecite al di fuori dei confini Usa. La debolezza principale della Convenzione, secondo la delegazione americana, consisteva nel fatto che essa riposava «essenzialmente sulla fedele collaborazione da parte di tutte le Parti nel contesto della loro decisione nazionale, piuttosto che su effettive misure internazionali».

Gli Usa decisero così che la Convenzione singola doveva essere emendata per «limitare e infine impedire interamente» il traffico illecito di droga. Gli emendamenti proposti avevano due obiettivi fondamentali: in primo luogo «istituire forme di controllo e una *machinery* internazionale atte a garantire l'osservanza e, in secondo luogo, fornire incentivi alle Parti affinché eseguano fedelmente tutti gli obblighi derivanti dai trattati».

Per essere certi che le loro proposte di rafforzare il regime di proibizione globale restassero in cima all'agenda dell'Onu, gli americani erano disposti a pagare. Nel 1971 promisero due milioni di dollari per contribuire a istituire l'Unfdac (*United Nations Fund For Drug Abuse Control*). L'aspettativa era che altre nazioni, fondazioni e privati contribuissero a questo fondo.

Avendo usato incentivi finanziari per influenzare la direzione presa dalle agenzie antidroga dell'Onu, Washington ricorse a un lavoro di lobby insolitamente energico per incoraggiare gli stati membri a sostenere i suoi tentativi di rafforzare la legislazione transnazionale. Ciò portò, nel marzo 1972, alla Conferenza plenipotenziaria dell'Onu per emendare la Convenzione singola del 1961. Come un accademico

ha detto, «la diplomazia americana aveva catalizzato l'attività in favore di emendamenti alla Convenzione come mai si era visto prima nella storia dei trattati sulle droghe. Questa volta, non solo furono usati i regolari canali diplomatici, ma furono anche scelti specificamente gli ambasciatori per questo scopo. Essi viaggiarono da un paese all'altro cercando di persuadere i governi a sostenere gli emendamenti e la Conferenza plenipotenziaria». (Vladimir Kusevic, "Drug Abuse Control and International Treaties," *Journal of Drug Issues*, Vol. 7, No. 1, 1977, 47.)

Il Protocollo di emendamento che ne derivò non era così severo come gli Usa avevano sperato, ma manteneva significativamente l'ethos proibizionista e l'accento sul lato dell'offerta del regime proibizionista, oltre a intensificare la lotta internazionale contro il traffico illecito. Ad esempio, laddove le Parti stavano concludendo trattati di estradizione reciproca, tali accordi erano ora destinati a includere automaticamente i reati connessi alle droghe, compreso il traffico.

Il Protocollo aumentava anche i poteri dell'Incb (*International Narcotic Control Board*). Gli emendamenti alla Convenzione singola includevano la ridefinizione delle funzioni del Board in modo da includere un riferimento esplicito al contrasto del «... traffico illecito» e consentiva all'Incb di dare suggerimenti alle Parti sui loro sforzi di ridurre il loro traffico illecito.

Il secondo dei nuovi fronti di Nixon nella guerra alla droga riguardò l'uso del potere diplomatico Usa per garantire direttamente l'adesione di altri paesi a livello bilaterale. Il 14 giugno 1971 egli convocò alti funzionari del Dipartimento di stato e gli ambasciatori in Vietnam del sud, Francia, Turchia, Thailandia e Lussemburgo. Questi cinque

paesi erano descritti nel documento preparatorio al meeting come «direttamente coinvolti nel traffico internazionale di stupefacenti illeciti», e scopo del meeting era sottolineare «l'esigenza di una posizione più severa all'estero». Secondo il resoconto di questo meeting, il Presidente affermò di ritenere che «la missione diplomatica più importante degli ambasciatori» fosse «discutere con quei paesi il problema della droga». Il Dipartimento di Stato premette sugli ambasciatori americani perché producessero

risultati sulla lotta alla droga a livello internazionale. Se si riteneva che non lo stessero facendo, venivano sostituiti.

A completare il lavoro degli ambasciatori, fu richiesto agli agenti antidroga statunitensi di fare molto di più a livello operativo. Durante l'era Nixon, scrive Ethan Nadelmann in *Cops Across Borders* (1993), un piccolo drappello all'estero di agenti antinarcotici americani diventò la «prima agenzia antidroga globale con competenze operative». L'amministrazione Nixon più che raddoppiò il reparto di ufficiali antidroga assegnati alle ambasciate americane e alle missioni all'estero, e da allora il loro numero ha continuato a crescere. Nel 1976, il budget complessivo della Dea era di 161,1 milioni di dollari, con più del 10% dei suoi 2.141 agenti stanziati all'estero, in 68 uffici in 43 paesi. Oggi l'agenzia ha più di 5.000 agenti e un budget di 2.150,9 milioni di dollari. L'amministrazione Nixon ottenne anche l'approvazione del Narcotic Control Trade Act del 1974, che avrebbe avuto un impatto internazionale funesto nei decenni successivi. In base a questa nuova legge i paesi produttori, o di transito, che non avessero cooperato con le politiche proibizioniste degli Usa avrebbero subito varie sanzioni tra cui il ritiro degli aiuti americani e l'aumento di dazi e tariffe. In altre parole, sulla droga i paesi piccoli dovevano obbedire alle richieste americane, oppure sarebbero stati schiacciati economicamente. Sotto la presidenza Nixon, le droghe così come il crimine organizzato furono ridefiniti come minacce per la sicurezza nazionale, e fu ribadito che esse esigevano un approccio basato principalmente sulla repressione in casa e sull'esportazione continuata di politiche fallimentari all'estero. ■

(1 - continua)

Tratto da: *The Global Fix: The Construction of a Global Enforcement Regime*. Tni Briefing Series 3, October 2005. A cura di Fiona Dove e Tom Blickman. Michael Woodiwiss insegna presso la University of the West of England. Dave Bewley-Taylor insegna presso la Facoltà di studi umanistici, University of Wales Swansea.

Scriveva Henry Kissinger nel 1969:

«Il presidente ritiene che qualunque paese faciliti il traffico di eroina compia atto ostile verso gli Stati Uniti»

IL TRATTATO DEL 1988 SUI NARCOTRAFFICI COME SNODO CRUCIALE NELLA GLOBALIZZAZIONE DELLA LOTTA AL CRIMINE

IL RANDELLLO DELL'ONU

Michael Woodiwiss e Dave Bewley-Taylor

Con la presidenza Nixon, si delineò con chiarezza un modello di politica criminale fortemente repressivo, che doveva essere riprodotto al di fuori dei confini americani. Per istituzionalizzare questo processo di esportazione, nel 1978 fu creato all'interno del Dipartimento di Stato il *Bureau of International Narcotic Matters* (Inm).

L'Inm era innanzitutto un "laboratorio di politiche" e, insieme alla Dea e ad altre agenzie antidroga, aveva il compito di rappresentare gli Usa nella lotta alla droga a livello internazionale. Tra i suoi compiti vi erano anche quello di organizzare l'eradicazione delle colture ed altre forme di lotta alla droga, e quello di redigere il Rapporto annuale sulla strategia internazionale di controllo dei narcotici (*International Narcotics Control Strategy Report*). Quest'ultimo era dedicato alla produzione e al traffico globale di droga e a quello che veniva chiamato «abuso di droga». Insieme alla certificazione delle politiche antidroga, che l'Inm ha gestito sin dalla fine degli anni '80, il Rapporto serviva a stabilire se gli altri paesi stessero adottando provvedimenti in linea con le politiche proibizioniste. Sostanzialmente l'Inm contribuiva a persuadere o a costringere gli altri paesi a cercare di impedire ai loro cittadini di rifornire il mercato più ricco del mondo. Il Dipartimento di Stato, in gran parte attraverso l'Inm, ha speso decine di migliaia di dollari all'anno per l'eradicazione delle colture o per i programmi sostitutivi.

L'attività dell'Inm continua ancora oggi. Poiché all'inizio degli anni '90 il suo mandato fu ampliato fino a includere il riciclaggio del denaro, il contrabbando di armi o altre merci, il traffico degli esseri umani ed altre forme di crimine transnazionale, nel 1995 il suo nome fu cambiato in *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement* (Inl). Oggi il compito principale dell'Inl è garantire l'attuazione della Strategia internazionale americana per il controllo del crimine (*America's International Crime Control Strategy*), messa a punto insieme ad altre agenzie nel 1998 «come roadmap per un attacco coordinato, efficace e a lungo termine sul crimine internazionale».

Nella seconda metà degli anni '90 l'apparato antidroga dell'Onu ha iniziato ad avere un'evoluzione molto simile a quella dell'Inm. Nel settembre 1997 l'Undcp (*United Nations Drug Control Programme*) e il Cicip (*Center for International Crime Prevention*) furono accorpate dal Segretario generale dell'Onu sotto un unico ombrello, l'Odccp (*Office for Drug Control and Drug Prevention*). L'arrivo nel maggio 2002 di Antonio Maria Costa a capo dell'Odccp non ha fermato questa tendenza. Costa ha semplificato l'accorpamento delle agenzie in quello che è attualmente conosciuto come Unodc (*United Nations Office on Drugs and Crime*). Inoltre è stato presentato un budget consolidato 2004-2005 per integrare droghe, crimine e terrorismo in un'unica unità operativa. È probabile che queste misure abbiano contato nella decisione degli Usa di raddoppiare il contributo all'Unodc nel 2003, portandolo a 25 milioni di dollari. La tempistica della fusione delle operazioni sulle droghe e sul crimine, insieme alle relazioni tra Washington da una parte, e Kofi Annan e Costa dall'altra, suggerisce anch'essa un'influenza da parte degli Usa.

Come dimostrano gli eventi recenti in cui è stato coinvolto l'Unodc riguardo alle politiche di riduzione del danno, Costa non è certamente insensibile al potere di persuasione economica degli Usa. Nel novembre 2004 ha incontrato il capo dell'Inl, Robert Charles. Durante l'incontro Charles ha minacciato di tagliare i finanziamenti americani se Costa non gli avesse assicurato l'astensione dell'Unodc da qualsiasi partecipazione o sostegno agli interventi di riduzione del danno, compresi i programmi di scambio siringhe. Il governo degli Usa è il maggiore finanziatore dell'Unodc. Perciò, il giorno successivo, Costa ha scritto una lettera di *mea culpa* a Charles promettendogli quanto richiesto (cfr. *Fuoriluogo*, febbraio 2005).

L'Inm cominciò ad avere un impatto significativo all'inizio degli anni '80, quando la convinzione degli Usa che fosse essenziale il controllo della produzione di droga alla fonte lo spinse a intervenire più direttamente negli affari dei paesi produttori. Fu perciò incaricato di garantire l'applicazione di nuove leggi statunitensi che richiedevano ai paesi produttori di ottenere «la massima riduzione possibile della produzione illecita». L'intenzione era quella di procedere inizialmente soprattutto mediante l'eradicazione delle colture, ma anche, in seguito, di fare sì che altri paesi varassero delle legislazioni concernenti l'estradizione dei narcotrafficcanti, il riciclaggio di denaro e la raffinazione delle sostanze grezze. Se si riteneva che non avessero risposto alle aspettative americane, i paesi produttori subivano una serie di sanzioni economiche e commerciali. Inoltre, il mancato soddisfacimento dei requisiti stabiliti da Washington comporta che gli Usa votino contro i finanziamenti da parte di banche multilaterali per lo sviluppo, compresa la Banca mondiale. La maggior parte dei paesi in via di sviluppo perciò non possono che obbedire alle richieste americane.

Le strategie internazionali che gli americani hanno imposto ai paesi produttori hanno avuto scarso successo. Ad esempio, negli ultimi vent'anni, la lotta alla droga nei

paesi andini è stata caratterizzata da campagne di eradicazione con l'irrorazione di erbicidi o l'uso di militari per controllare l'eradicazione manuale delle colture. Tra gli anni '80 e oggi, le campagne di eradicazione in alcune aree sono state contraddistinte dal cosiddetto "effetto palloncino": enormi campi di coca spuntano in una regione dopo essere stati eradicati in un'altra.

Un maggiore sforzo, da parte americana e del paese interessato, ha forse visto una riduzione dell'effetto palloncino con l'aumento delle irrorazioni, ma attualmente si assiste ad una atomizzazione delle coltivazioni in tanti appezzamenti più piccoli, spesso in zone isolate che è quasi impossibile scoprire. I coltivatori si sono anche adattati alle nuove condizioni creando piante di coca che sono più resistenti agli agenti chimici, si adattano a climi diversi e forniscono più cocaina da un numero inferiore di piante.

I programmi di sostituzione dei raccolti in Asia e in America Latina, che incoraggiano i coltivatori a coltivare prodotti alternativi come barbabietola da zucchero, caffè o patate, sono stati anch'essi fallimentari.

A metà degli anni '80 fu evidente che lo sforzo internazionale degli Usa di arrestare il flusso di droghe proveniente dai paesi produttori era fallito. Invece di ripensare la politica antidroga, l'amministrazione Reagan usò l'Inm ed altre agenzie per globalizzare ancora di più le politiche proibizioniste. A seguito dell'intensificarsi dello sforzo americano, quasi tutti i governi del mondo ampliarono e resero più severe le loro norme penali sul narcotraffico e sulle attività correlate. Molti governi decisero di dotarsi di normative dettate dall'America che permettessero il sequestro e la confisca dei beni dei trafficanti. Gli organismi internazionali, in particolare l'Interpol e gli organi antidroga dell'Onu, hanno promosso un modello di legislazione ispirato a quello americano.

L'evento più significativo è stato il successo del negoziato per la Convenzione Onu contro il traffico illecito delle sostanze narcotiche e psicotrope nel 1988. Nello stesso anno in cui il congresso Usa riferiva su un diffuso incremento della produzione, della lavorazione e del traffico delle droghe illecite, gli stati membri dell'Onu decidevano di inasprire la legislazione internazionale sul traffico di droga sotto l'influenza di Washington. Molte disposizioni della Convenzione del 1988 riflettono approcci legali e formulazioni già presenti nella legislazione Usa.

La Convenzione, sostanzialmente uno strumento di diritto penale internazionale, ha il suo fulcro nell'Articolo 3: «Reati e sanzioni». Come si osserva nel Commento alla Convenzione Onu, il trattato si discosta dalle precedenti convenzioni sulle droghe *richiedendo* alle parti di «legiferare come necessario per istituire un codice penale moderno sui reati penali connessi a vari aspetti del traffico illecito e fare sì che tali attività siano trattate come reati gravi dall'autorità giudiziaria e dalla magistratura di ciascuno stato».

La Convenzione del 1988 ha esteso significativamente la gamma delle norme contro il traffico, ha introdotto norme per perseguire il riciclaggio di denaro e sequestrare i beni dei narcotrafficcanti, per consentire l'estradizione di grandi trafficanti, e per favorire la cooperazione legale tra i paesi. Essa contempla anche la criminalizzazione del possesso da parte dei consumatori.

L'accettazione diffusa della Convenzione può essere vista come un passo significativo nella internazionalizzazione delle politiche proibizioniste americane. Piuttosto che rischiare la disapprovazione americana, molti paesi si sono affrettati ad aderire e la Convenzione è entrata in vigore nel novembre 1990. Se ci si augurava che essa potesse ridurre il ruolo degli Usa nella formulazione e nell'attuazione della politica sulle droghe all'interno degli stati sovrani, in realtà la Convenzione ha fornito agli americani un altro randello con cui bastonare i paesi produttori.

Nel luglio 2005 i paesi firmatari della Convenzione del 1988, giunti a 173, trovavano più difficile adeguarsi ai sogni proibizionisti americani. La Convenzione era l'equivalente globale del *Volstead Act*, varato per imporre la proibizione dell'alcol negli anni '20, ed era destinata in eguale misura a produrre nient'altro che violenza, corruzione e totale fallimento.

Le statistiche dell'Onu hanno dimostrato molto chiaramente un fallimento continuativo. Nel 1986 la produzione mondiale di oppio si aggirava intorno alle 2.000 tonnellate. Nel 1994 questo dato era triplicato passando a 6.000 tonnellate. Si stimava che vi fossero globalmente 141 milioni di consumatori, compresi 8 milioni di eroinomani, 30 milioni di consumatori di anfetamine e 13 milioni di consumatori di cocaina. A causa della proibizione, i consumatori pagavano a caro prezzo le droghe, il cui costo era peraltro basso alla produzione: una moltitudine di intermediari, dagli spacciatori ai funzionari corrotti, si dividevano i profitti. C'era bisogno di spiegare questo fallimento, che avrebbe messo a tacere tutto il discorso internazionale sul crimine organizzato. Ma il processo di americanizzazione andò avanti. ■

(2 - continua)

Tratto da: *The Global Fix: The Construction of a Global Enforcement Regime*. Tni Briefing Series 3, October 2005. A cura di Fiona Dove e Tom Blickman.

Michael Woodiwiss insegna presso la University of the West of England. Dave Bewley-Taylor insegna presso la Facoltà di studi umanistici, University of Wales Swansea.

La prima parte del presente saggio (Fuoriluogo, maggio 2006) mostra come il presidente Nixon impose un nuovo paradigma di lotta al crimine da esportare a livello globale incentrato sulla Mafia, entità straniera ed estranea alla "moralità" americana, coprendo invece le illegalità del mondo degli affari. Da qui la focalizzazione sul gioco d'azzardo prima, e sulla droga poi, come frontiera che alimenta il crimine organizzato. Nel 1969 il consigliere per la sicurezza nazionale Henry Kissinger scriveva: «Qualunque paese faciliti il traffico di eroina compie un atto ostile verso gli Stati Uniti».

LA TEORIA DELLA Cospirazione globale e la Convenzione Onu sul crimine organizzato transnazionale

L'AMERICA DETTA LEGGE

Michael Woodiwiss e Dave Bewley-Taylor

La principale divulgatrice di un nuovo modo di intendere il crimine organizzato è stata Claire Sterling, una giornalista americana che viveva in Italia. Sterling si fece conoscere negli anni '80 pubblicando materiale che probabilmente proveniva dalle sue fonti nell'intelligence americana. Ad alcuni settori della Cia certamente piaceva la sua idea che i sovietici controllassero il terrorismo globale, nel momento in cui il presidente Reagan stava facendo salire la tensione della guerra fredda con la retorica dell'"impero del male". I collegamenti tra agenti sovietici e gruppi terroristici esistevano, così come la Cia stringeva spesso rapporti indesiderabili, ma la tesi di Sterling era ampiamente ingigantita. Ad ogni modo, il sostegno di personaggi potenti come il segretario di stato Alexander Haig e il capo della Cia William Casey contribuirono al successo delle vendite del suo libro *The Terror Network: The Secret War of International Terrorism* (1981).

Alla fine della guerra fredda Sterling, come le sue fonti nell'intelligence, era alla ricerca di nuove minacce cospiratorie e le trovò nel mondo del crimine organizzato. In *Octopus: The Long Reach of the International Sicilian Mafia* (1990) scrisse che la mafia siciliana controllava l'offerta mondiale di eroina in collaborazione con terroristi e varie altre organizzazioni criminali, quali i "cartelli" della droga colombiani. Quattro anni più tardi aggiornò la sua opera sul crimine organizzato con *Thieves' World: The Threat of the New Global Network of Organized Crime* (1994). Il volume sosteneva che le mafie siciliana e americana, i cartelli della droga colombiani, le triadi cinesi e la yakuza giapponese si erano unite alla mafia russa per sferrare un attacco su larga scala alla Russia e all'Europa. Questi due libri corrispondono alla definizione di Richard Hofstadter delle teorie cospiratorie, in particolare per la loro tendenza a saltare dall'innegabile all'incredibile e per l'idea che delle forze non bene identificate minaccino l'intera civiltà. Pochi ricercatori seri li trovano credibili, ma non sorprende che furono elogiati dalla comunità dell'intelligence americana.

Sotto molti aspetti Sterling è stata la fondatrice dell'analisi "mainstream" del crimine organizzato transnazionale, influenzando l'opinione pubblica americana ad alto livello e contribuendo a fornire ai rappresentanti del governo Usa una linea che potesse essere rivenduta all'Onu.

Nel dicembre 1994 l'Onu tenne la Conferenza ministeriale mondiale sul crimine organizzato transnazionale a Napoli. Essa fu un punto di incontro tra gli interessi degli Usa, degli stati membri dell'Unione europea, e la politica interna della stessa Onu, offrendo un palcoscenico internazionale alla teoria della cospirazione globale del crimine organizzato.

Alla conferenza dell'Onu parteciparono i governi di 138 paesi. La retorica e le analisi erano sostanzialmente uguali a quelle di Sterling e della Cia. Secondo un comunicato stampa dell'Onu, i partecipanti alla conferenza riconoscevano la crescente minaccia del crimine organizzato, con la sua «influenza altamente destabilizzante e corrottrice su istituzioni sociali, economiche e politiche fondamentali». Questa sfida esigeva una cooperazione internazionale maggiore, più efficace. «La sfida rappresentata dal crimine organizzato transnazionale» continuava il documento «potrà essere affrontata solo se le autorità di polizia sapranno dimostrare la stessa ingegnosità e capacità di innovazione, flessibilità organizzativa e spirito di collaborazione che caratterizzano le stesse organizzazioni criminali».

Con il suo discorso di apertura, il segretario generale dell'Onu Boutros Boutros-Ghali fissò il tono della conferenza e esponendo la nuova "verità" sul crimine organizzato. Il crimine organizzato, disse, «è diventato un fenomeno mondiale. In Europa, in Asia, in Africa e in America, le forze oscure sono al lavoro e nessuna società è risparmiata... Esso se la ride delle frontiere» continuò, «e diventa una forza universale. In brevissimo tempo le organizzazioni criminali tradizionali sono riuscite ad adattarsi al nuovo contesto internazionale per diventare vere e proprie multinazionali del crimine». Esso «mina le stesse fondamenta dell'ordine democratico internazionale».

Gli oratori successivi usarono lo stesso registro. Il loro linguaggio enfatizzava la gravità della minaccia percepita. Elias Jassan, ministro della Giustizia argentino, definì il crimine organizzato «un nuovo mostro... l'anti-stato» e Silvio Berlusconi, primo ministro italiano, definì le organizzazioni criminali «eserciti del male» che potevano essere sconfitti «solo con la collaborazione internazionale». Molti oratori enfatizzarono il successo delle strategie di controllo del crimine organizzato approvate dagli Usa. Tale consenso si rifletteva molto chiaramente in un documento preparatorio che individuava una parte fondamentale dell'*Organized Crime Control Act* (1970), lo statuto Rico (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations*), come esempio di legislazione "dinamica". Il documento recitava:

«Negli Stati Uniti, lo statuto Rico è generalmente considerato il punto d'inizio di un nuovo processo di consapevolezza sul crimine organizzato da parte del governo degli Stati Uniti e del suo sistema penale. La sua efficacia è stata dimostrata nelle molte imputazioni e condanne di membri di gruppi della criminalità organizzata che sono risultati da quando la legislazione è stata approvata».

Nella newsletter che riferiva della conferenza, l'ufficio dell'Onu *Un Crime Prevention and Criminal Justice Division* illuminava la nuova linea sul crimine organizzato transnazionale con una serie di profili grafici di reti criminali che includevano mappe per collocare tali gruppi criminali come la Cosa Nostra siciliana e quella americana, la Camorra, la 'ndrangheta e la Sacra corona unita dal resto d'Italia, le Triadi dalla Cina, i Cartelli colombiani, la yakuza giapponese e la mafia russa.

Le mappe e i profili erano accompagnati da affermazioni non confortate da elementi oggettivi come «il business mondiale di tutte le mafie del mondo ammonta a un miliardo di dollari americani» e davano l'impressione che questi "eserciti del male" chiaramente identificati minacciassero il mondo.

Il principale risultato della Conferenza fu di porre al centro del dibattito l'elaborazione della Convenzione Onu contro il crimine organizzato transnazionale (Untoc – *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*). Questo processo culminò nel dicembre 2000, quando i rappresentanti di più di cento paesi si incontrarono a Palermo per firmare la Convenzione. Questa è entrata in vigore il 23 settembre 2003, essendo stata ratificata dal numero di stati richiesto. L'Untoc definisce un «gruppo criminale organizzato» come «un gruppo strutturato di tre o più persone esistente per un periodo di tempo e avente lo scopo di commettere uno o più gravi reati o illeciti stabiliti in accordi con questa Convenzione allo scopo di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio materiale, finanziario o di altro tipo...».

L'Onu non ha mai spiegato questo allontanamento dal precedente pensiero dell'organizzazione sul tema, che considerava il problema del crimine organizzato in termini di attività, piuttosto che di gruppi distinti di persone.

Le nazioni che ratificano la Convenzione Untoc si impegnano ad adottare le misure di tipo americano ritenute dall'Onu efficaci nella lotta al crimine organizzato. Il problema principale delle strategie raccomandate da Washington è che riguardano esclusivamente l'arresto e la punizione di persone che delinquono, senza offrire un approccio più strategico che riduca le opportunità di attività criminose. Questi metodi sono usati negli Usa, a livello locale come a livello nazionale, da decenni. Pur avendo consentito molte condanne importanti, non hanno inciso in modo significativo sulla portata dell'attività criminosa da parte dei gruppi organizzati, mentre altri fattori hanno esacerbato i problemi connessi al crimine organizzato americano.

Essendo riusciti a internazionalizzare un approccio sbagliato al crimine organizzato, gli Usa attraverso la Convenzione Untoc, speravano anche di rafforzare il regime proibizionista globale. Era questo ciò che si intendeva quando un allegato a una bozza della Convenzione mise il «traffico illecito di droghe narcotiche o sostanze psicotrope e il riciclaggio di denaro», secondo quanto definito dalla Convenzione Onu del 1988, in cima alla sua lista dei reati gravi.

Se le politiche americane antidroga avessero veramente funzionato, l'adozione da parte della comunità internazionale di queste politiche avrebbe potuto avere una certa logica ma, come abbiamo visto, l'evidenza suggerisce altrimenti.

La spiegazione del fatto che gli stati nazionali abbiano continuato ad aderire a un regime internazionale di controllo delle sostanze basato sulla proibizione, come abbiamo visto, deve molto all'avventura americana. Come sostiene Harry G. Levine, «i governi di tutti i tipi, in tutto il mondo, hanno anche trovato la proibizione delle droghe utile ai loro scopi».

Ad esempio, come si è visto negli Usa durante la presidenza Nixon, essa fornisce una giustificazione per l'espansione dei poteri di polizia. Inoltre il processo di demonizzazione delle droghe illecite consente ai governi di costruire un punto di vista semplicistico, e dunque politicamente sicuro, per politiche che prendono di mira un'ampia gamma di problemi sociali complessi come la povertà e il crimine. Le droghe, per citare il titolo di un libro degli autori scandinavi Nils Christie e Kjetil Bruun, possono perciò essere viste come "il nemico appropriato".

(3 – fine. Le prime due parti sono apparse nei numeri di maggio e giugno 2006)

Tratto da: *The Global Fix: The Construction of a Global Enforcement Regime*. Tni Briefing Series 3, October 2005. A cura di Fiona Dove e Tom Blickman.
Michael Woodiwiss insegna presso la University of the West of England. Dave Bewley-Taylor insegna presso la Facoltà di studi umanistici, University of Wales Swansea.

La seconda parte del saggio che presentiamo (Fuoriluogo, giugno 2006) spiega come all'interno del Dipartimento di Stato americano fu creato nel 1978 il Bureau of International Narcotic Matters (Inm), un "laboratorio di politiche" che aveva il compito di contrastare la produzione, ricorrendo tra l'altro all'eradicazione forzata delle colture, e di certificare la "buona condotta" degli altri paesi nella guerra alla droga. La campagna di internazionalizzazione della "war on drugs" ebbe forse il suo massimo successo nel Trattato Onu sul traffico di droghe del 1988. A partire dalla seconda metà degli anni '90 l'apparato antidroga dell'Onu cominciò ad avere un'evoluzione molto simile a quella dell'Inm, culminata nell'accorpamento delle agenzie su droghe, crimine e terrorismo deciso da Antonio Maria Costa.