



## Le politiche di contrasto al narcotraffico in Argentina: una panoramica storica e legislativa tra proibizionismo e riduzione del danno

*Camillo Vegezzi\**

### Abstract

The Author proposes a reflection on the drug trafficking that has developed in Argentina over the last fifty years. He describes its main characteristics and the enforcement laws approved by the various governments. He analyzes the paradigms adopted in the various socio-political phases in the last five decades.

**Keywords:** Argentina, drug trafficking, prohibition, harm reduction, decriminalization

El Autor propone una reflexión sobre el narcotráfico que se ha desarrollado en Argentina durante los últimos cincuenta años. Describe sus principales características y las leyes de contraste aprobadas por los distintos gobiernos. Analiza los paradigmas adoptados en las distintas fases sociopolíticas durante las últimas cinco décadas.

**Palabras clave:** Argentina, narcotráfico, prohibicionismo, reducción del daño, despenalización

L'Autore propone una riflessione sul narcotraffico sviluppatosi in Argentina negli ultimi cinquant'anni. Descrive le sue principali caratteristiche e le leggi di contrasto approvate dai vari governi. Analizza i paradigmi adottati nelle diverse fasi socio-politiche negli ultimi cinque decenni.

**Parole chiave:** Argentina, narcotraffico, proibizionismo, riduzione del danno, depenalizzazione

### Introduzione

L'Argentina negli ultimi cinquant'anni ha assunto un ruolo sempre più rilevante nella mappa globale del narcotraffico. La criminalità organizzata è riuscita a penetrare con successo in ampi strati della società, dell'economia e della politica del paese, radicandosi in maniera stabile e duratura sul territorio. Questa situazione, le cui origini storiche risalgono al terrorismo di Stato della dittatura dei colonnelli (1976-1983), è diventata emergenziale in seguito alle gravi crisi economiche e finanziarie che hanno colpito il paese nel corso dei decenni: gli squilibri sociali e le disuguaglianze che ne sono conseguite hanno reso la problematica delle droghe un tema politico e legislativo di primaria importanza.

Fin dal primo governo della "primavera democratica" di Raúl Alfonsín, il dibattito pubblico e istituzionale sulle politiche da adottare in contrasto alla produzione, al consumo e alla commercializzazione di sostanze stupefacenti è stato intenso e articolato, ed è tuttora in corso. Anche in Argentina sono emersi i due paradigmi concettuali che

---

\* Università degli studi di Milano (Italia); e-mail: [camillovegezzi@gmail.com](mailto:camillovegezzi@gmail.com).



storicamente egemonizzano il dibattito internazionale sulle droghe e la lotta al narcotraffico, riassumibili secondo la dicotomia tra proibizionismo e riduzione del danno.

Il modello proibizionista, i cui fondamenti teorici risalgono alla fine dell'Ottocento, è caratterizzato da un approccio di tipo repressivo-astensionista, che si pone come fine ultimo l'astinenza totale dall'uso di droghe, la disintossicazione di tutti i consumatori abituali e la definitiva eliminazione del narcotraffico attraverso una guerra frontale nei confronti delle organizzazioni criminali e delle loro attività. I presupposti valoriali delle politiche influenzate dal modello proibizionista pongono l'enfasi sulla componente oggettiva del fenomeno, ovvero le sostanze, considerandole un pericolo per la società e la sicurezza pubblica, da eradicare con misure di competenza securitaria interna e di difesa nazionale. Concretamente, nei sistemi che adottano questo paradigma, le sostanze sono dichiarate illegali, e la produzione, commercializzazione, consumo e possesso delle stesse sono perseguiti penalmente. Di conseguenza il consumatore viene definito come un criminale, e generalmente privato di entità giuridica in quanto considerato dipendente da sostanze alteranti che ne determinano le azioni e la condotta sociale, valutata come lesiva a livello individuale e, soprattutto, pubblico. Nelle sue diverse forme e con peculiarità nazionali e regionali, il modello repressivo-astensionista attualmente ispira la maggioranza dei sistemi penali e legislativi in tema di droghe<sup>1</sup>.

Il modello alternativo alla visione proibizionista è quello della "riduzione del danno", definibile come un approccio incentrato sull'aspetto sanitario, psicologico e sociale della problematica del consumo di sostanze. Questa visione mira alla diminuzione delle conseguenze negative del consumo di droghe, sia dal punto di vista sociale-comunitario (marginalizzazione, stigmatizzazione, criminalizzazione dei consumatori) che dal punto di vista medico-sanitario, ovvero tutti gli aspetti legati alla salute e all'integrità psico-fisica dei consumatori. In questo caso, l'attenzione è rivolta al soggetto consumatore di sostanze, riconosciuto come individuo responsabile rispetto alle sue azioni e non stigmatizzato come tossicodipendente nei confronti della società e della sicurezza pubblica, e ai fattori sociali, culturali e di contesto che conducono alla domanda di sostanze da parte dell'individuo<sup>2</sup>. Importanti esempi di politiche e azioni di riduzione dei danni si sono diffusi a livello internazionale a partire dagli anni Ottanta e Novanta, contestualmente alla diffusione su larga scala degli oppiacei e dell'eroina per via endovenosa in Europa, Stati Uniti e America Latina. In particolare, le prime attività pubbliche di carattere "riduzionista", come ad esempio la sostituzione dell'eroina con terapie di metadone, vennero adottate in Australia, Regno Unito e Paesi Bassi come risposta alla trasmissione dell'infezione da Hiv tra consumatori di droghe "iniettabili"<sup>3</sup>. Altre attività, in tal senso, possono riguardare progetti di prevenzione e informazione,

---

<sup>1</sup> R. Paveto, *Breves cuestiones sobre las políticas de drogas y las estrategias de reducción de daños y riesgos aplicada en materia de adicciones*, in M. Arnedo (cur.), *Guía de orientación a la magistratura para la adecuada atención de las personas con consumos problemáticos de sustancias psicoactivas*, Legislatura de la ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010, pp.49-53.

<sup>2</sup> *Ivi*, p.52.

<sup>3</sup> S. Inchaurrega, *La reducción de daños en Argentina. Necesidades, mitos y obstáculos*, in S. Inchaurrega (cur.), *Drogas y políticas públicas: el modelo de reducción de daños*, Ceads-Unr, Rosario, 1999, pp.51-76.



orientamenti programmatici basati su conoscenze scientifiche multidisciplinari del fenomeno e l'integrazione di teorie e pratiche psico-sanitarie e di salute mentale nell'approccio alla problematica.

Analizzando le politiche di contrasto adottate dai governi argentini nell'ultimo mezzo secolo, risulta particolarmente interessante notare l'adesione all'uno o all'altro approccio a seconda delle diverse fasi politiche e di contesto regionale in cui il paese di trovava in quel momento.

Durante il decennio della presidenza di Carlos Menem, ha prevalso la linea proibizionista, ispirata dalle politiche in tema di droga dettate dagli Stati Uniti e dalle linee programmatiche imposte dalla comunità internazionale in seguito all'aumento del consumo a livello globale nel corso degli anni Ottanta. Nel 1989, il governo Menem promulgò la *ley de drogas* n.23.737, che ancora oggi rappresenta l'impianto legislativo di riferimento per quanto riguarda la droga e la lotta al narcotraffico.

Negli anni Duemila, i governi di sinistra e centro-sinistra della cosiddetta "marea rosa"<sup>4</sup> rappresentarono un grande cambiamento nella retorica e in alcune politiche adottate per fronteggiare la problematica. Nel caso argentino questa svolta, di carattere progressista e riformista, fu avviata durante la presidenza di Nestor Kirchner, proseguì durante i due mandati di Cristina Fernández de Kirchner e culminò nel 2010 con la promulgazione della *ley de salud mental* n.26.657. Il paese, così come una consistente parte della comunità internazionale, sembrava essere entrato in una nuova fase in cui si riconoscevano i limiti del proibizionismo e della repressione frontale e si analizzavano nuovi indirizzi di tipo inclusivo, multidisciplinare e volti alla riduzione dei danni, improntati alla prevenzione e a un rafforzamento della preparazione pubblica dal punto di vista socio-sanitario.

Il governo di Mauricio Macri, eletto nel 2015 e tra gli esponenti più in vista del nuovo corso neoliberista e conservatore dell'America Latina di quegli anni, ha invece comportato una restaurazione proibizionista nella metodologia di contrasto alla diffusione di droghe, in seguito a un consistente sviluppo delle attività criminali nel paese. Una caratteristica importante di questo periodo fu la scelta di utilizzare l'esercito nazionale nella guerra al narcotraffico, prendendo ispirazione dalle strategie adottate in Colombia e Messico, paesi in cui il narcotraffico rappresenta la prima minaccia per l'integrità politica, sociale ed economica.

Infine, in tempi più recenti, l'elezione di Alberto Fernández ha rappresentato un'ulteriore rottura rispetto al modello politico ed economico precedente. Queste differenze sono emerse anche per quanto riguarda l'approccio alla tematica delle droghe, in quanto sia il presidente della repubblica che il ministro della sicurezza, Sabina Frederic, hanno dichiarato che l'approccio pubblico sarà differente rispetto al passato.

---

<sup>4</sup> *Marea rosa* è il termine con cui gli analisti politici hanno definito la svolta a sinistra (*Turn to the left*) della regione nei primi quindici anni del XXI secolo, caratterizzata da governi di ideologia progressista e di sinistra.



## 1. Il narcotraffico in Argentina: contestualizzazione

Pur non essendo un paese produttore a livello agricolo di sostanze stupefacenti, l'Argentina ricopre una posizione prioritaria a livello globale per quanto riguarda tutti i restanti passaggi cardine che compongono la filiera tradizionale del narcotraffico: a) la lavorazione, o produzione secondaria, di sostanze stupefacenti; b) il consumo; c) il transito, tanto su scala regionale quanto su scala intercontinentale; d) l'immissione nell'economia formale dei proventi derivati dalla commercializzazione di droga.

Il contesto attuale è il risultato della combinazione di una molteplicità di fattori contestuali endogeni ed esogeni di tipo politico, socio-economico e urbanistico che hanno permesso alla criminalità organizzata di radicarsi in maniera stabile e duratura sul territorio. Dal punto di vista territoriale, innanzitutto, la vicinanza geografica dell'Argentina a paesi come Bolivia e Paraguay – tra i principali produttori mondiali di, rispettivamente, coca e cannabis – e la relativa permeabilità delle frontiere hanno influito in maniera decisiva alla diffusione di sostanze stupefacenti nel paese. Inoltre, l'affaccio sull'oceano Atlantico e la presenza di importanti corsi fluviali navigabili ed ampiamente utilizzati per il mercato internazionale rende il paese ricco di stazioni commerciali e di infrastrutture come porti, autostrade e altre vie di comunicazione particolarmente adatte per i traffici illegali.

Inoltre, analizzando il fenomeno nel suo complesso, è possibile notare come il suo sviluppo nel corso dei decenni sia fortemente legato a fattori storici e politici, e in particolare agli importanti squilibri economici e istituzionali che il paese ha vissuto a partire dal 1976, l'anno del colpo di stato dei colonnelli. I sette anni di dittatura militare, infatti, sono da considerare come il momento storico che ha rappresentato il salto di qualità nelle pratiche e nell'intensità del fenomeno del narcotraffico nel paese. L'usurpazione politica propugnata dai militari inaugurò la tradizione di connivenza e corruzione tra istituzioni pubbliche e criminalità organizzata, tuttora diffusa a livello endemico. Come scoperto dallo studioso, giornalista ed esperto di narcotraffico, Carlos del Frade nel 2018<sup>5</sup>, la giunta militare, tramite un accordo informale con importanti personalità della coeva dittatura boliviana, aprì per la prima volta una delle principali rotte per il traffico di cocaina dalla Bolivia, quella rappresentata dalla *Ruta 34*<sup>6</sup>, l'interprovinciale che si estende per 1.488 chilometri da Rosario alla Bolivia. Secondo questa ricostruzione, l'Argentina riceveva cocaina in virtù di un accordo basato sull'appoggio strategico e militare da parte di Videla al golpe militare boliviano del 1980. I proventi di questo traffico di cocaina sarebbero serviti ai due governi per sostenere economicamente i propri programmi politici di riorganizzazione statale<sup>7</sup>.

A partire dagli anni Ottanta, l'intensità della presenza del narcotraffico nel paese aumentò a causa di contingenze storiche esogene: l'intensificarsi della *war on drugs* dichiarata dal presidente statunitense Nixon nei confronti dei cartelli della droga

<sup>5</sup> C. Del Frade, *Los Monos, narcomenudeo y control social*, Causa, Santa Fe, 2018, p.26.

<sup>6</sup> La *Ruta 34* è una strada interprovinciale che si estende per 1.488 chilometri, dalla città di Rosario fino al confine con la Bolivia.

<sup>7</sup> C. Del Frade, *Historias argentinas*, Causa, Santa Fe, 2018, p.43.



colombiani in auge in quel periodo spinse questi ultimi a cercare nuovi mercati e poli logistici per la filiera illegale della cocaina. L'Argentina, grazie alla posizione geografica e alle numerose stazioni commerciali, rappresentava in questo senso una soluzione ideale a livello strategico. Pablo Escobar e i fratelli Orejuela, *leader* rispettivamente dei cartelli di Medellín e di Cali, optarono per il coinvolgimento di paesi secondari come il Brasile o l'Argentina, considerati innocui a livello internazionale in quanto non produttori di coca, per l'esportazione della cocaina verso gli Stati Uniti. In questo modo, la droga veniva coltivata e lavorata in Colombia, ma partiva per i mercati esterni sfruttando i numerosi porti e le stazioni commerciali e logistiche nelle principali città argentine<sup>8</sup>.

L'Argentina, infatti, all'epoca offriva diverse condizioni locali ideali per questo tipo di operazioni: a) la carenza di una forza federale antidroga specializzata e attrezzata per intercettare le comunicazioni; b) a livello legislativo non presentava particolari limitazioni per l'acquisto di proprietà destinati al deposito e all'accumulazione dei carichi di cocaina da parte di prestanome; c) la sua geografia caratterizzata da terreni pianeggianti ed isolati permetteva l'atterraggio di aerei e la creazione di piste difficilmente rintracciabili; d) la corruzione generalizzata in ampi strati dei settori di difesa e di controllo delle frontiere.

Il costo di questa triangolazione era interamente assorbito dall'aumento del prezzo della cocaina nei mercati ad ampia domanda: un chilo di cocaina, che nel luogo di origine poteva valere tra i 2.000 e i 3.000 dollari statunitensi, in Europa arrivava a costare circa 25.000<sup>9</sup>. A partire dagli anni Novanta, il crollo degli egemoni cartelli colombiani ha portato a una parcellizzazione delle principali organizzazioni criminali in organismi minori strutturati a carattere nazionale e l'Argentina è diventato un paese fondamentale per il transito, il consumo di massa e la lavorazione di sostanze.

Tra gli anni Novanta e Duemila furono contingenze economico-finanziarie ad essere decisive per lo sviluppo del mercato della droga nel paese, in particolare per quanto riguarda la domanda interna. Le crisi che si sono susseguite nel periodo post-dittatoriale e la recessione economica di fine anni Novanta culminate con il *default* del 2001 hanno generato un aumento della disuguaglianza relativa nel paese, un aumento della disoccupazione ed un incremento della densità abitativa nelle zone più povere delle grandi città argentine. Contestualmente a questo, il consumo di sostanze divenne un fenomeno di massa, soprattutto tra le fasce più povere della popolazione e tra i più giovani. La povertà diffusa, le difficili condizioni di vita e la scarsa mobilità sociale hanno contribuito a rendere il narcotraffico una via percorribile e remunerativa per tanti individui, anche a livello lavorativo, a causa dell'assenza di un efficace apparato di prevenzione e contrasto a livello nazionale.

Storicamente, l'Argentina si configura innanzitutto come un paese di transito, e oggi il suo territorio è d'importanza cruciale per la logistica regionale e internazionale dei mercati illegali. Oltre alla già citata *Ruta 34* dalla Bolivia, le principali tratte in entrata

---

<sup>8</sup> S. Berensztein, E. Burzaco, *El poder narco. Drogas, inseguridad y violencia en la Argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 2014, p.20.

<sup>9</sup> *Ivi*, p.23.



sono quelle che riguardano l'importazione di cocaina e la marijuana, sia per soddisfare l'ampia e sempre crescente domanda interna che per esportarla verso il mercato europeo e quello statunitense<sup>10</sup>.

Per quanto riguarda la marijuana, il traffico si sviluppa principalmente dal Paraguay, che secondo i dati forniti nel 2019 dall'*United Nations office on drugs and crime* risulta essere il maggiore produttore di cannabis a livello mondiale. Sempre secondo lo stesso report, circa il 20% dell'intera produzione è destinata all'esportazione verso l'Argentina<sup>11</sup>. Questa tratta si sviluppa soprattutto via acqua, sfruttando il percorso dell'Hidrovia, un sistema integrato di canali e vie fluviali completamente navigabile progettato per agevolare il commercio tra le nazioni latinoamericane. Per quanto riguarda la cocaina, le rotte principali provengono da Perù, Colombia e Bolivia attraverso le province settentrionali di Misiones e Corrientes. La cocaina entra nel paese sfruttando diverse modalità: via terra, lungo la rete autostradale che unisce il nord del paese alla capitale; via acqua, tramite l'Hidrovia e i porti commerciali; via aria sfruttando gli aeroporti civili e commerciali del paese o attraverso il fenomeno della *lluvia blanca*, ovvero il lancio di carichi di droga dal cielo utilizzando piccoli aeroplani clandestini<sup>12</sup>.

Il passaggio di sostanze nel paese e la relativa vicinanza a paesi produttori hanno reso negli anni l'Argentina un paese specializzato nella produzione secondaria, ovvero la lavorazione chimica, delle droghe. Il paese, infatti, è uno dei principali produttori a livello regionale di precursori chimici necessari all'elaborazione di sostanze stupefacenti come la cocaina o le droghe sintetiche. A livello industriale si producono componenti fondamentali come l'acetone, l'anidride clorica, il permanganato di potassio<sup>13</sup> e l'efedrina<sup>14</sup>, tutti composti utilizzati in chimica e farmaceutica per la produzione di medicinali di uso comune e di vendita libera nel paese. Già nel 1988, la *Drug enforcement administration* inseriva l'Argentina tra i paesi produttori di droghe, in seguito alla scoperta di laboratori clandestini dove la pasta base, ovvero il prodotto grezzo della filtrazione degli alcaloidi della foglia di coca, veniva lavorata in maniera semi-artigianale per l'esportazione della cocaina nel contesto della triangolazione Colombia-Argentina-Stati Uniti<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda i dati sulla diffusione di sostanze stupefacenti presso la popolazione l'Argentina è, insieme a Cile e Brasile, il paese con il più alto tasso di consumo interno di tutta la regione<sup>16</sup>. L'origine storica di questo fenomeno di consumo massivo è da ricercare innanzitutto nel cosiddetto effetto *derrame* (effetto

---

<sup>10</sup> C. Sampó, *Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina*, «Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad», 12(2), 2017, pp.267-286.

<sup>11</sup> United Nation office on drugs and crime, *World Drug Report 2019*, Vienna, 2019, p.27.

<sup>12</sup> G. Sierra, *Narcotráfico. La Argentina blanca*, in «El Clarín», <http://especiales.clarin.com/narcotrafico-la-argentina-blanca/>, consultato il 22/04/2021.

<sup>13</sup> S. Berensztein, E. Burzaco, *El poder narco. Drogas, inseguridad y violencia en la Argentina*, op. cit., 2014, p.25.

<sup>14</sup> M. Federico, *País narco. Tráfico de drogas en Argentina, del tránsito a la producción propia*, Sudamericana, Buenos Aires, 2012, p.42.

<sup>15</sup> S. Berensztein, E. Burzaco, *El poder narco. Drogas, inseguridad y violencia en la Argentina*, op. cit., p.104.

<sup>16</sup> United Nation office on drugs and crime, *World Drug Report 2019*, op. cit., p.43.





“sgocciolamento”), riconducibile all’epoca dei primi transiti di cocaina sul territorio argentino per mezzo dei cartelli del narcotraffico colombiani nei primi anni Ottanta. Come spiega Adriana Rossi, esperta in geopolitica del narcotraffico, l’effetto *derrame* «consiste nel pagare gli intermediari nei vari passaggi del transito non con denaro, ma con la droga stessa. Questo non avviene per casualità ma per una scelta strategica precisa, affinché nuovi individui diventino dipendenti. In tal modo, le persone coinvolte per procurarsi altra droga dovranno venderla, tornando a foraggiare i narcotrafficienti originari»<sup>17</sup>. In questo modo il consumo di droga si è diffuso con relativa facilità anche in un paese di grande estensione geografica come l’Argentina. Anche in questo caso, l’incapacità di controllo e la corrottibilità delle autorità statali hanno contribuito a rendere il fenomeno sempre maggiore e sempre più difficile da affrontare.

Questi alti livelli di consumo sono sostenuti da un’enorme e sviluppata rete di commercio al dettaglio. Da un punto di vista operativo, il fenomeno si concretizza con la presenza di numerose bande criminali che fanno della commercializzazione di droga la loro attività. Queste, negli ultimi decenni, si sono configurate come un insieme organico di gruppi radicati localmente, nella maggior parte dei casi con una solida base di tipo familiare<sup>18</sup>. Il potere di queste bande è attualmente consolidato in tutte le principali città argentine e le loro attività interessano anche le province che si trovano in posizioni strategicamente decisive per l’importazione e l’esportazione di droga.

Anche per quanto riguarda l’ultimo passaggio della filiera del narcotraffico, il riciclaggio, l’Argentina svolge un ruolo di primaria rilevanza a livello latinoamericano, in quanto è risultato essere in numerose occasioni uno Stato adatto al riciclaggio per i narcotrafficienti stranieri, che lo considerano un “porto sicuro” per sfuggire alla giustizia del paese di origine. Anche in questo caso, la causa principale è imputabile alla sistematica corruzione diffusa a tutti i livelli della politica e della giustizia argentina. Questa situazione, normalizzata dalla mancanza di un efficiente apparato di controllo, permette una relativa facilità nell’ottenere favori dalla cosiddetta “zona grigia” all’interno della società civile e delle professioni che agevolano le attività illecite e occultano i movimenti di denaro più a rischio. Dal punto di vista propriamente giuridico, invece, il problema sembra riguardare non tanto l’assenza di leggi antiriciclaggio quanto la loro efficacia e concretezza. In particolare, il reato fu incluso per la prima volta nel sistema legislativo argentino nel 1989, ma solo nel 2000 fu incluso nel codice penale all’articolo 238. Il riciclaggio e i reati ad esso collegati sono in seguito stati inclusi in una apposita, sezione del codice, *Delitos contra el orden económico y financiero*, ma nonostante ciò negli ultimi decenni non si è mai registrato un numero di condanne penali all’altezza degli obblighi imposti dai trattati internazionali in materia<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Intervista dell’autore ad Adriana Rossi, Rosario (Argentina), 27/07/2019.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> V. Messi, J. Barón, *Narcolandia. Por qué Argentina se convirtió en el paraíso de los traficantes colombianos*, Sudamericana, Buenos Aires, 2014, p.38.



## 2. Le politiche di contrasto al narcotraffico 1989-2015: dal proibizionismo menemista della *ley de drogas* alla parziale svolta dell'era kirchnerista

Le prime legislazioni in materia di droga in Argentina risalgono agli anni Sessanta quando il “problema delle droghe” iniziava a diventare un tema prioritario nell’agenda politica internazionale. La prima legge moderna in tal senso può essere considerata la *ley* n.17.567 del 1968, che per la prima volta definiva la materia e identificava le condotte perseguibili secondo il modello dettato dai trattati internazionali, e in particolare dalla Convenzione unica sugli stupefacenti, sottoscritta dall’Argentina nel 1964. La norma introduceva pene detentive da uno a sei anni in base alla gravità del reato, ma escludeva esplicitamente la perseguibilità penale per il possesso di sostanze per il consumo personale.

Il paradigma giuridico cambiò radicalmente a partire dal 1974 quando venne ratificata la *ley* n.20.771, la prima legge penale specifica sugli stupefacenti. La legge venne approvata durante il terzo governo di Juan Domingo Perón, ma promulgata dopo la sua morte, durante la presidenza di Isabel Martínez de Perón. In un contesto di crisi politica e fragilità governativa l’impulso principale arrivò dal ministro del benessere sociale, José López Rega, ex membro della polizia federale e legato a gruppi di pressione conservatori e di estrema destra, oltre che fondatore dell’organizzazione paramilitare anticomunista Tripla A<sup>20</sup>. López Rega applicò alla nuova legislazione l’indirizzo proibizionista dettato dagli Stati Uniti in tema di guerra alle droghe: ogni reato legato all’uso, consumo, vendita e possesso di sostanze era punito con alte pene, e la natura federale della legge equiparava i consumatori di droga a terroristi e attentatori della sicurezza nazionale.

La visione programmatica della legge del 1974 risultò funzionale anche nella fase successiva della storia politica argentina, quella della dittatura militare. Il modello repressivo e la concezione securitaria espressa da López Rega aderiva concettualmente e ideologicamente alla *doctrina de seguridad nacional* imposta dai colonnelli. Le sostanze stupefacenti divennero così uno dei feticci pretestuali per esercitare il controllo sociale sulla popolazione e sulle libertà individuali: in particolare, la figura del tossicodipendente era sovrapponibile, nella rappresentazione politico-mediatica della dittatura, a quella del “nemico interno”, ideale per concretizzare ed esternalizzare una minaccia all’integrità dello Stato e, in quanto tale, da punire e eliminare.

In seguito alla caduta della giunta militare, il problema del controllo sulle sostanze stupefacenti occupò uno spazio sempre maggiore nell’agenda politica argentina. Questa urgenza era giustificata dall’aumento dei traffici illegali su scala globale, dalla progressiva diminuzione dell’età dei consumatori in Argentina e dal fatto che lo Stato disponeva di legislazioni antiquate e inadeguate rispetto alla diffusione di droghe come cocaina e cannabis. In un primo momento, il governo di Alfonsín si dimostrò deciso a riformare la *ley* n.20.77 in un’ottica più permissiva e meno punitiva. L’entusiasmo

<sup>20</sup> La Alianza anticomunista argentina fu un gruppo paramilitare di estrema destra attivo tra il 1973 e il 1976. Si rese colpevole di omicidi, attentati, stragi e sequestri ai danni di studenti, intellettuali, esponenti politici e della società civile di sinistra e comunisti.





liberale della transizione democratica in atto puntava a integrare la nuova legge sulle droghe nel quadro di una rinnovata attenzione per i diritti sociali e politici, in cui si auspicavano maggiori libertà individuali e collettive. Il dibattito, che riguardava in particolare la depenalizzazione del possesso e la possibilità di ridurre le pene con meccanismi di sostituzione sanitaria o di collaborazione giudiziale, arrivò in parlamento nel 1985 e si prolungò per anni, senza mai trovare un riscontro concreto<sup>21</sup>. Nel 1989, la grave crisi inflazionistica che colpì il paese costrinse Alfonsín a una fine anticipata del proprio mandato e ai progetti di una riforma legislativa. Nello stesso anno, in seguito all'elezione presidenziale di Carlos Menem, il parlamento riprese a lavorare sui progetti di riforma. Il contesto nazionale e internazionale entro cui si sviluppò il nuovo dibattito era profondamente cambiato: Menem dichiarò che trafficare droga significava trafficare morte, e chi lo avrebbe fatto «avrebbe pagato con la morte»<sup>22</sup>; i propositi di una depenalizzazione per il possesso per uso personale vennero scoraggiati da un'intensa campagna mediatica che sottintendeva una corrispondenza diretta tra l'aumento della criminalità violenta urbana a quello della diffusione delle droghe; la guerra al narcotraffico, frontale e bellicista, propugnata dagli Stati Uniti aveva trovato riscontro in Bolivia, Messico e Colombia, e il modello repressivo-proibizionista stava guadagnando consensi presso la comunità internazionale<sup>23</sup>.

Il paradigma concettuale di quest'ultimo modello si formò nei decenni attraverso due convenzioni delle Nazioni Unite sul controllo globale delle droghe: la Convenzione sulle sostanze psicotrope, del 1971 e la Convenzione contro il traffico illecito di droghe narcotiche e sostanze psicotrope del 1988<sup>24</sup>. Con questi trattati internazionali, gli Stati nazionali e le agenzie si impegnavano a trovare una linea comune di contrasto al problema dell'incremento incontrollato che all'epoca riguardava la produzione, la domanda e il traffico di sostanze illegali su scala globale. L'indirizzo dominante delle tre convenzioni era rappresentato da un modello orientato al proibizionismo e alla repressione di coltivazione, produzione, distribuzione, possesso e consumo di sostanze, con cui si stabiliva un sistema universale di cooperazione internazionale e una serie di linee guida per misure da adottare su scala nazionale da parte dei singoli governi aderenti. In particolare, con la Convenzione del 1988 e una maggiore attenzione al controllo sui precursori chimici e alle operazioni investigative e di controllo territoriale da parte delle forze di sicurezza, venne adottato a livello internazionale l'indirizzo più bellicista della lotta al narcotraffico, riconducibile al già citato approccio statunitense.

Questo indirizzo venne adottato pienamente anche in Argentina, ed ebbe come risultato la *ley de drogas* n.23.737, ratificata nel 1989 e tuttora vigente. Con l'adozione di questa legge, l'uso di droga veniva considerato un problema di salute e sicurezza pubblica; l'interesse prioritario non era posto sul fenomeno del narcotraffico, ma sull'abuso di sostanze come un rischio per l'individuo e l'intera società. L'idea alla base

<sup>21</sup> V. Manzano, *Drogas y política en la Argentina de los ochenta*, «Revista de la Sociedad Argentina De Análisis Político», 11(2), 2017, pp.313-338.

<sup>22</sup> *Ivi*, p.330.

<sup>23</sup> *Ivi*, p.323.

<sup>24</sup> L'adesione alle convenzioni fu molto partecipata: 183 paesi aderirono alla prima, 182 a quella del 1988.



del progetto legislativo era colpire i gradini più bassi della piramide del mercato della droga avrebbe, in modo tale da disincentivare le attività illecite delle grandi organizzazioni criminali. La duplice logica della *ley de drogas* mirava così a risolvere simultaneamente le problematiche generali del narcotraffico come mercato illegale internazionale e quelle legate a tutti gli aspetti vincolati al problema su scala nazionale e locale. Da un punto di vista teorico, la legge si basava su due principi chiave tipici dell'approccio proibizionista del periodo: da una parte la concezione monolitica delle droghe, non differenziate in base agli effetti sul consumatore, al loro grado di pericolosità e il loro uso; dall'altra l'idea che chiunque sia coinvolto nella produzione, nel consumo o nella commercializzazione di droga sia un criminale da escludere e punire<sup>25</sup>.

Concretamente, la *ley de drogas* si basa sulla *ley* n.20.771 del 1974, ma con un inasprimento delle pene e prevedendo la reclusione per tutte le attività legate alle droghe: produzione, coltivazione, consumo, vendita e finanziamento esterno. La natura federale della legge, inoltre, equipara questo tipo di reati, senza distinzione, a quelli considerati più gravi per l'ordinamento argentino, ovvero quelli che attentano alla sicurezza, alla legittimità e all'integrità nazionale come il terrorismo, i reati fiscali, il narcotraffico e la criminalità organizzata. Con l'articolo 14, in particolare, venne sancito il perseguimento penale del possesso per uso personale, punito con pene detentive fino ai sei anni<sup>26</sup>. Dal punto di vista organizzativo per quanto riguarda le forze di sicurezza impiegate nella lotta al narcotraffico, la legge implica che i reati legati al consumo di droga siano di competenza federale, ma anche che ogni provincia argentina sia dotata di una divisione provinciale di forze di sicurezza specializzate nell'ambito dell'antidroga. In particolare, quest'area di intervento risulta essere di competenza di quattro differenti istituzioni di polizia, ognuna caratterizzata da agenzie dedite al controllo del narcotraffico indipendenti e non in collaborazione reciproca. Nel corso dei decenni la visione securitaria e astensionista della legge ha avuto un duplice effetto: dal punto di vista dei consumatori di sostanze, la calcificazione di una rappresentazione sociale stigmatizzante basata sull'equiparazione tra dipendenza e criminalità; dal punto di vista medico, la formazione di un sistema sanitario nazionale fondato sulla coerenza ai principi proibizionisti, disinteressato e disincentivato a una comprensione approfondita delle ragioni individuali, sociali e contestuali alla base della domanda di stupefacenti.

A partire dagli anni Duemila, e con l'ascesa al potere di Néstor Kirchner, il governo argentino si propose di rivedere la *ley* n.23.737 con un approccio più moderno rispetto al problema delle droghe, nel tentativo di ridurre l'impatto della dimensione punitiva. L'impulso decisivo arrivò soltanto nel 2008, sotto il governo di Cristina Fernández de Kirchner. Quell'anno, in seguito a un invito alla riflessione sulle misure necessarie a ridurre la domanda di sostanze stupefacenti da parte della Commissione sulle droghe delle Nazioni Unite, il governo di Fernández de Kirchner avviò una serie di riforme volte a un cambio di indirizzo nella gestione della problematica del narcotraffico. Il nuovo approccio mirava a cercare alternative al modello proibizionista che, seppure dominante

---

<sup>25</sup> M. Llovera, M. Scialla, *Políticas de drogas en Argentina (2003-2015). Reflexiones en torno a la puja entre lo heredado y lo reformulado*, «Temas y Debates», 34, 2017 pp.77-99.

<sup>26</sup> *Ley* n.23.737, Gobierno de la República Argentina, 1989.



fino a quel momento, non aveva raggiunto i risultati prefissi. Si puntava, quindi, a una visione più ampia del tema, in cui si considerava la droga non solo come un problema di pubblica sicurezza ma anche di salute pubblica, da affrontare con competenze specifiche e con una rinnovata attenzione ai diritti umani e individuali. Inoltre, ci si proponeva di trovare misure politiche adatte a ridurre la domanda di droga con una maggiore consapevolezza collettiva sul tema e programmi di prevenzione, focalizzando l'attenzione repressiva sulla criminalità organizzata, come suggerito dalla dichiarazione politica della Commissione sulle droghe delle Nazioni Unite già nel 1998<sup>27</sup>.

Aníbal Fernández, ministro della giustizia, dichiarò ufficialmente che le nuove politiche si sarebbero basate su due pilastri: la lotta al crimine organizzato e il diritto alla salute. Contestualmente, definì le politiche repressive di contrasto in vigore fino a quel momento «un disastro», annunciando una nuova politica di riduzione dei danni portati dalla criminalità organizzata nel paese<sup>28</sup>.

Il primo passo di questo rinnovato approccio fu la creazione di un comitato scientifico di esperti, il Comité científico asesor en control del tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y criminalidad compleja. Il comitato era riferibile direttamente al Ministero di giustizia ed era formato da giudici, sociologi, psicanalisti ed esperti sul tema dell'abuso di droga e dipendenza, a dimostrazione della volontà governativa di implementare le conoscenze riguardo la problematica e di affrontare quest'ultima secondo una visione improntata verso la salute pubblica e la programmazione preventiva. Il secondo importante passo verso un cambio di direzione rispetto alla repressione frontale del decennio precedente fu una decisione della Corte suprema di giustizia dell'agosto 2009, conosciuta come il *Fallo Arriola*, attraverso cui venne dichiarato incostituzionale l'articolo 14 della *ley* n.23.737, che sanciva la perseguibilità penale del possesso di stupefacenti presso l'abitazione privata. In particolare, con la sentenza del *Fallo Arriola*, l'articolo in questione venne giudicato in contraddizione con l'articolo 19 della Costituzione argentina, in cui si sancisce che «le azioni private degli individui che in nessun modo recano offesa all'ordine e alla morale pubblica, né recano danno a terzi, sono esenti dall'autorità dei magistrati»<sup>29</sup>. La sentenza scatenò un intenso dibattito pubblico su proibizionismo e depenalizzazione, ed ebbe come effetto una rinnovata e più efficace attenzione giuridica nei confronti delle organizzazioni criminali e il progetto di una riforma integrale della *ley de drogas* del 1989<sup>30</sup>.

A causa di una forte conflittualità istituzionale e politica sull'argomento, una riforma integrale della *ley* n.23.737 non venne mai approvata a livello parlamentare, ma tra 2009 e 2010, sotto l'impulso del Comitato scientifico del ministero della giustizia, vennero implementate tre leggi nazionali che riflettevano il cambio di prospettiva teorizzato nel 2008. In ambito educativo e di formazione venne promulgata la *ley* n.26.586 del dicembre

<sup>27</sup> A. Galante, M. Pawlowicz, D. Rossi, A. Corda, G. Touze, P. Goltzman, *El fallo Arriola: debate en torno a la desjudicialización de la atención sanitaria de los usuarios de drogas*. in *Aportes a la construcción de lo público*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2012, p.3.

<sup>28</sup> *Ivi*, p.4.

<sup>29</sup> *Constitución de la Nación Argentina*, Gobierno de la República Argentina, 1994.

<sup>30</sup> *Ibidem*.



2009, che creò un Programma nazionale di prevenzione ed educazione sulle dipendenze e il consumo di droghe, in cui si sanciva «il diritto di ogni persona a formarsi per ambire a una vita degna e vissuta in libertà», la «non-discriminabilità delle persone con condotte di dipendenza» e si poneva come obiettivo «la diffusione di informazioni riguardo la problematica soprattutto nei gruppi sociali maggiormente vulnerabili»<sup>31</sup>.

Nell'aprile del 2010, nell'ambito del Ministero della salute, venne creata la Dirección nacional de salud mental y adicciones, organismo con cui si proponeva di monitorare a livello pubblico il rispetto dei diritti umani e delle libertà individuali nei trattamenti statali riguardo i problemi di dipendenza alle droghe, «adottando un criterio interdisciplinare che metta al primo posto la partecipazione collettiva e l'accompagnamento familiare»<sup>32</sup>.

Nel dicembre 2010 venne sancita anche la *ley* n.26.657, conosciuta come *ley de salud mental*, che rappresentò un'importante svolta nelle politiche sugli stupefacenti e il consumo di sostanze, introducendo importanti principi e nozioni della dottrina della riduzione del danno e focalizzando l'attenzione attuativa in un'ottica inclusiva per il soggetto consumatore più che sulla penalizzazione delle sostanze e della dipendenza. Per la prima volta la linea ideologica governativa rifletteva una visione più stratificata e complessa del problema del narcotraffico e della diffusione delle droghe nel paese e veniva separata la dimensione criminale su scala internazionale da quelle questioni legate alla dipendenza individuale, al disagio sociale e alla marginalità economica.

Alla redazione della *ley de salud mental*, guidata dal Ministero della salute del governo di Cristina Fernández de Kirchner e dalla Secretaría de derechos humanos del Ministero di giustizia, parteciparono attori del settore giuridico, sanitario, sociologico, educativo e componenti della società civile rappresentata da associazioni di professionisti, organizzazioni comunitarie e non governative. Questa partecipazione diversificata rappresentava la volontà di affrontare la tematica delle droghe non più con un approccio monolitico e incentrato sull'aspetto di sicurezza, ma con una nuova prospettiva basata sulla multidisciplinarietà e sull'integrazione e l'interdipendenza delle conoscenze.

Entrando nel dettaglio, la *ley* n.26.657 è la prima legge a livello regionale, e attualmente l'unica, che inquadra la tematica delle dipendenze in un contesto generale di salute mentale. Il principio è stabilito dall'articolo 4, che sancisce che «le dipendenze devono essere affrontate come un problema di salute mentale», e in cui venne introdotto per la prima volta il concetto di “consumo problematico”, allo scopo di differenziare, sul piano giuridico e teorico, ogni situazione problematica di dipendenza nella sua unicità e particolarità, senza considerare la totalità dei casi di dipendenza come uguali tra loro e penalmente indistinguibili. L'assunto alla base di questo nuovo concetto, inammissibile per la visione teorica rappresentata dalla *ley* n.23.737, era che non tutti i consumatori sono da considerare automaticamente dipendenti. Il capitolo V, invece, stabilisce l'obbligo di riconoscere all'individuo il diritto a ricevere il miglior trattamento medico possibile qualunque ne sia la provenienza e la condizione sociale<sup>33</sup>. Come illustrato da Carlos Herbon, membro dal 2005 al 2015 della Secretaría de derechos

<sup>31</sup> *Ley* n.26.586, Gobierno de la República Argentina, 2009.

<sup>32</sup> *Decreto* n. 457/10, Ministerio de salud pública, 2010.

<sup>33</sup> *Ley* n.26.657 de *salud mental*, Gobierno de la República Argentina, 2010.



humanos e componente della commissione preparatoria della legge, «la *ley de salud mental* fu rivoluzionaria nel riconoscere il consumatore di sostanze come un soggetto giuridico, condizione che nella visione della *ley* n.23.737 gli era negata in quanto considerato dal punto di vista giuridico come un “tossicodipendente” e dal punto di vista medico come un “malato”. La legge si poneva come obiettivo principale la creazione di un nuovo standard, basato sul riconoscimento dei diritti umani, con cui cambiare la rappresentazione politica e pubblica delle dipendenze e del consumo problematico in un’ottica più inclusiva e attenta al contesto sociale e alle ragioni individuali in cui si formano questo tipo di disagi»<sup>34</sup>.

Inoltre, la *ley de salud mental* rappresentò una novità assoluta nell’incorporare, quanto meno a livello teorico, l’approccio delle politiche di riduzione del danno nel sistema pubblico statale: sempre nel capitolo V della regolamentazione della legge, infatti, venne stabilito che «tra le strategie operative in materia di salute mentale dovranno essere inclusi dispositivi basati sulla strategia della riduzione del danno in tema di dipendenze»<sup>35</sup>.

### 3. Dalla militarizzazione della guerra al narcotraffico di Macri al nuovo paradigma di Fernández (2015-2021)

Con la vittoria, nel novembre del 2015, di Mauricio Macri alle elezioni presidenziali la linea di intervento governativo per il contrasto al narcotraffico subì una svolta che soverchiò i progressi e gli indirizzi programmatici dei governi precedenti. Fin dalla campagna elettorale Macri dimostrò a livello retorico un interesse prioritario nei confronti del fenomeno del narcotraffico. In uno dei discorsi ufficiali il futuro presidente presentò la proposta programmatica *Terminar con el narcotráfico* nella quale sosteneva che il fenomeno del narcotraffico rappresentava la principale minaccia alla sicurezza di ogni argentino.

L’attuazione pratica delle proposte elettorali significò un ritorno alla visione conservatrice e al modello repressivo-bellicista nel contrasto al narcotraffico. La prima misura venne adottata nel 2016, con il decreto n.228/16, sancito dal Ministero delle finanze pubbliche, con cui il governo argentino definiva il contesto di sicurezza pubblica come «emergenziale sull’intero territorio nazionale»<sup>36</sup>. Il titolo II del decreto n.228/16 in particolare introdusse cambiamenti decisivi, prevedendo l’intervento massivo delle forze armate in questioni di sicurezza nazionale interna. In particolare, si predisponeva l’adozione di misure e finanziamenti per «il controllo materiale e tecnologico delle zone di frontiera», considerate una delle aree più sensibili per lo sviluppo della criminalità organizzata nel paese<sup>37</sup>. Nel dettaglio, venne previsto un incremento dei controlli via radar e attraverso l’utilizzo dell’aeronautica militare per lo spazio aereo della frontiera settentrionale; la vigilanza, il

<sup>34</sup> Intervista dell’autore a Carlos Herbon, 12/06/2021.

<sup>35</sup> *Ley n.26.657 de salud mental*, Gobierno de la República Argentina, 2010.

<sup>36</sup> M. Sain, *¿Militarización del control del narcotráfico en Argentina?*, «Revista Científica General José María Córdova», 16(24), 2018, pp.61-82.

<sup>37</sup> *Decreto n.228/16*, Gobierno de la República Argentina, 2016.



controllo e il presidio delle aree fluviali, dell'Hidrovia e dei porti commerciali; l'implementazione e l'adozione, da parte della Agencia federal de ingresos publicos, di nuovi standard di sicurezza per il controllo delle zone doganali.

Ciò che risultava in forte contraddizione con il recente passato, inoltre, era l'accentramento della responsabilità dell'attuazione nelle mani del presidente della nazione, lo stesso presidente Macri, che era affiancato da due diverse autorità. Da una parte, la cosiddetta Autorità di applicazione, responsabile della supervisione e direzione generale delle attività operative dettate dalla missione posta in essere dal decreto, era assegnata a tre importanti personalità negli alti gradi dell'esercito nazionale. Dall'altra, la cosiddetta Autorità d'esecuzione, per la pianificazione, conduzione e esecuzione delle operazioni nell'ambito del settore della Difesa aerospaziale del territorio, era assegnata a un ufficiale comandante riconducibile anch'esso alle forze armate<sup>38</sup>.

Il ritorno delle forze armate in posizioni rilevanti dell'apparato istituzionale argentino trent'anni dopo il "terrorismo di Stato" della dittatura militare generò un importante dibattito pubblico sulla legittimità del decreto e sulla direzione ideologica e politica che il governo argentino stava prendendo nelle politiche di contrasto al narcotraffico. Un autorevole e numeroso gruppo di intellettuali, dirigenti politici e sociali, funzionari pubblici e rappresentanti della società civile, raggruppati nel Centro de estudios legales y sociales, elaborarono un documento in cui venivano esposti i rischi della nuova politica macrista improntata alla militarizzazione del territorio per scopi e questioni interne, e non di difesa nazionale. In particolare, nel documento il governo argentino veniva accusato di *norteamericanizar* la lotta al narcotraffico – ovvero di seguire i dettami statunitensi di guerra frontale, testimoniati dai numerosi incontri tra il ministro della sicurezza pubblica e funzionari statunitensi e di accettare le ingerenze della Drug enforcement administration (Dea) – e si citavano il caso colombiano e quello messicano di lotta militare alla criminalità organizzata come esempi nefasti e generatori di ulteriore violenza<sup>39</sup>.

In particolare, da un punto di vista giuridico, nel dibattito pubblico si discusse della incompatibilità legislativa della nuova gestione rispetto alla *ley* n.23.554 del 1988, sancita dal governo Alfonsín in piena transizione democratica. Con quella legge, infatti, si stabilirono le basi del nuovo impianto democratico, attribuendo specifici ruoli e competenze alle istituzioni governative e militari. Venne istituita la difesa nazionale come ambito esclusivo per l'organizzazione e il funzionamento dell'esercito nazionale, a cui veniva sottratta tutta la competenza operativa riguardo la sicurezza interna. L'articolo 4, in particolare, recita che per quanto riguarda la difesa nazionale, «dovrà sempre considerarsi la differenza fondamentale che separa la difesa nazionale dalla sicurezza interna»<sup>40</sup>. Nell'articolo 15 il concetto viene ribadito: «Le questioni relative alla politica interna del paese non possono in nessun caso costituire ipotesi di lavoro da parte di organismi appartenenti alle forze militari». Allo stesso modo, anche la *ley de seguridad interior* n.24.059 del 1992, confermava la legittimità dell'intervento militare

<sup>38</sup> M. Sain, *Los militares vienen marchando? Las fuerzas armadas y la guerra contra las drogas en Argentina: 2011-2018*, Umet, Buenos Aires, 2018, p.92.

<sup>39</sup> M. Sain, *¿Militarización del control del narcotráfico en Argentina?*, op. cit., pp.61-82

<sup>40</sup> *Ley n.23.554 de defensa nacional*, Gobierno de la República Argentina, 1988.





esclusivamente per quanto riguarda questioni di difesa nazionale, stabilendo la responsabilità della polizia in tema di sicurezza interna<sup>41</sup>.

Nel giugno 2018 il presidente Macri presentò alla stampa il progetto *Argentina sin narcotráfico*, con cui il governo si proponeva di rinforzare l'apparato di giustizia federale in tema di narcotraffico, con l'obiettivo di ampliare e migliorare l'intervento statale nelle aree considerate più interessate dalla infiltrazione della criminalità: la città di Rosario e la sua periferia, le province del Nord del paese e la periferia di Buenos Aires. Concretamente, annunciò la nomina di 94 giudici federali e 85 pubblici ministeri aggiuntivi distribuiti strategicamente in queste zone, con l'obiettivo di «semplificare e velocizzare le cause relative al narcotraffico»<sup>42</sup>.

In seguito, sempre nel 2018, il governo Macri emanò il decreto n.683/18, con cui modificava la *ley* n.23.554 e ampliava le funzioni e le responsabilità a disposizione delle forze armate, per rendere legittimo il loro utilizzo nei confronti del narcotraffico. Innanzitutto, il decreto ampliò la definizione di aggressione esterna, per permettere all'esercito di intervenire non soltanto quando l'aggressione alla nazione proviene da forze esterne: nella nuova concezione, sarebbe diventata responsabilità politica «stabilire i parametri e i criteri da tenere in conto per affrontare e decidere il tipo di missione, l'organizzazione e il funzionamento del sistema di difesa in generale e in particolare l'utilizzo delle forze armate». In secondo luogo si riformulavano i ruoli e le funzioni dell'esercito, stabilendo che le aggressioni esterne adatte ad un intervento militare potevano anche non essere di puro carattere bellico, ma ibrido; l'attenzione non veniva più posta sul concetto di difesa nazionale ma su quello di «sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica del paese»<sup>43</sup>. Con il decreto vennero quindi modificate le leggi riguardanti la dicotomia tra sicurezza interna e difesa nazionale, stabilendo che l'esercito sarebbe potuto intervenire in caso di minaccia alla sovranità, all'integrità territoriale o all'indipendenza politica dell'Argentina<sup>44</sup>. Inoltre, in questo modo si legittimò la presenza dell'esercito non solo nelle zone di confine o negli spazi aerei sopra citati, ma anche nelle strade delle *villas*, considerate dal governo come dei veri e propri “campi di battaglia” per la guerra al narcotraffico.

Le preoccupazioni maggiori degli oppositori di questo modello riguardano innanzitutto il pericolo dell'aumento i tassi di violenza urbana dovuto all'utilizzo di forze statali non adeguatamente addestrate per fronteggiare microcriminalità e attività come lo spaccio al dettaglio; in secondo luogo la minaccia di portare le forze armate ad occupare nuovamente posizioni istituzionali di rilievo, dopo la tragica esperienza della dittatura militare; in terzo luogo la minore attenzione rivolta alle prospettive di salute pubblica, alla prevenzione e alla formazione, testimoniata dall'assenza di programmazione e inclusione sociale.

La vittoria alle elezioni politiche dell'ottobre 2019 di Alberto Fernández, esponente peronista della coalizione Frente de todos, ha significato un cambio d'indirizzo nella retorica,

<sup>41</sup> *Ley n.24.059 de seguridad interior*, Gobierno de la República Argentina, 1992.

<sup>42</sup> *Programa Argentina sin narcotráfico*, Ministerio de la seguridad, 2018.

<sup>43</sup> *Decreto n.683/18*, Gobierno de la República Argentina, 2018.

<sup>44</sup> *Ibidem*.



nella programmazione politica e nell'idea di collettività pubblica rispetto al suo predecessore. Fernández, già Capo del gabinetto dei ministri in epoca kirchnerista, ha unito la sinistra argentina promettendo grandi cambiamenti per il paese. Dal punto di vista economico la lotta alla povertà e la rinegoziazione del debito con il Fondo monetario internazionale sono stati i cavalli di battaglia per la campagna elettorale e i primi mesi di presidenza. In tema di politica estera, si è mosso per migliorare la posizione dell'Argentina nella comunità internazionale e per rafforzare il suo ruolo in favore della cooperazione tra Stati in ambito latinoamericano. Il suo governo si è distinto per una particolare attenzione alla parità di genere, all'inclusione sociale, economica e comunitaria e per una spiccata sensibilità rispetto ai diritti delle minoranze. Un successo decisivo, raggiunto a dicembre 2020, è stata l'approvazione da parte del Senato della legge sull'Interruzione volontaria di gravidanza, che lo stesso presidente aveva auspicato in sede di campagna elettorale.

In tema di narcotraffico, Fernández fin dalla campagna elettorale ha duramente criticato l'operato del suo predecessore. Nel nuovo *Programa federal de control del narcotráfico*, proposto nel programma elettorale, si stabilisce l'intenzione di adottare una strategia integrale che comprenda, oltre ad una lotta allo sviluppo delle organizzazioni criminali che trovi nella cooperazione internazionale un nuovo slancio, una maggiore attenzione alla informazione pubblica e all'inclusione sociale. Inoltre, il neo-presidente si è esposto pubblicamente anche sulla possibilità di riformare la *ley n.23.737* con un emendamento che prevede la depenalizzazione dell'uso di droghe leggere come la marijuana<sup>45</sup>.

Particolarmente rilevante con riguardo a questo tema è stata la nomina di Sabina Frederic a ministro della sicurezza, una antropologa con una lunga esperienza di ricerca e pubblicazioni accademiche riguardo la conformazione, la storia e l'etica delle forze militari argentine. Nel primo anno di governo si è distinta per un approccio di forte opposizione rispetto all'operato della legislazione precedente, tanto nella retorica quanto nell'applicazione delle leggi. Frederic ha annunciato una maggiore attenzione governativa alle grandi operazioni di denuncia e sequestro nei confronti delle organizzazioni criminali nazionali e transnazionali, osservando che il 90% delle operazioni di sequestro di marijuana portati a termine durante la gestione di Macri riguardavano quantità inferiori ai 100 grammi di sostanze illegali<sup>46</sup>. A tal proposito, ha denunciato la politica macrista e del precedente ministro alla sicurezza, Patricia Bullrich, in tema di narcotraffico come eccessivamente legata a una retorica mirata alla ricerca di consenso popolare e ha criticato la politica bellicista in quanto le forze federali impiegate nel contrastare lo spaccio hanno impoverito le zone di competenza federale come le frontiere, occupando lo spazio operativo destinato alla polizia provinciale<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> I. Sanchez, *Alberto Fernández sobre el consumo de marihuana. "No tenemos que perseguir a los fumadores de porro"*, in «La Nación», 18/06/2019, <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-nid2259251>, consultato il 21/04/2021.

<sup>46</sup> P. Ibañez, A. Marinelli, *Sabina Frederic, ministra de seguridad de nación. "Dejamos de perseguir al consumidor, apuntamos a combatir al tráfico a gran escala y subió un 40% el decomiso de marihuana"*, in «El Diario AR», 26/02/2021, [https://www.eldiarioar.com/politica/sabina-frederic-seguridad-dejamos-perseguir-consumidor-apuntamos-combatir-trafico-gran-escala-subio-40-decomiso-marihuana\\_128\\_7257759.html](https://www.eldiarioar.com/politica/sabina-frederic-seguridad-dejamos-perseguir-consumidor-apuntamos-combatir-trafico-gran-escala-subio-40-decomiso-marihuana_128_7257759.html), consultato il 18/04/2021.

<sup>47</sup> *Ibidem*.



Tuttavia, la pandemia da Covid-19, che ha colpito duramente la regione latinoamericana e l'Argentina a partire dal marzo 2020, ha stravolto l'agenda politica del governo Fernández, rendendo prioritari altri settori d'intervento pubblico. Questa contingenza, tanto imprevedibile quanto tragica dal punto di vista socio-sanitario, certamente avrà effetti devastanti sulla società argentina, aumentando le già insanabili disuguaglianze e, conseguentemente, la marginalità ed esclusione degli strati più poveri della popolazione. A tal proposito è probabile che, in questo rinnovato contesto e in mancanza di un'adeguata programmazione in senso preventivo, le organizzazioni criminali troveranno già nel breve e medio periodo nuovi spazi e attività per arricchire e diversificare i propri traffici illeciti.

#### **4. Conclusione**

Come visto, il narcotraffico in Argentina si configura come un caso di studio anomalo rispetto a quello dei più importanti paesi latinoamericani coinvolti nel mercato internazionale della droga: non è un paese produttore, ma di lavorazione chimica delle sostanze; non è un paese esportatore diretto, ma storicamente le sue coste oceaniche sono una via preferenziale di passaggio per l'uscita delle droghe verso l'Europa e gli Stati Uniti; non sono presenti cartelli del narcotraffico unitari solidamente sviluppati, ma lungo tutto il paese la criminalità organizzata è presente e radicata con bande criminali organiche e consolidate a livello regionale o territoriale. Nonostante queste differenze sostanziali nella caratterizzazione del fenomeno rispetto a modelli conosciuti, fin dalla metà degli anni Ottanta i governi argentini nello sviluppare politiche di contrasto alla criminalità organizzata e alla diffusione della droga si sono storicamente adattati a modelli internazionali di proibizionismo e repressione ispirati dalle azioni intraprese da paesi come Colombia, Messico e, in maniera diversa ed esternalizzata, Stati Uniti.

La presidenza Fernández, espressione di una nuova visione della politica e dell'economia per l'Argentina, ha messo in discussione il modello che *ley* n.23.737 impone da più di quarant'anni; modello che, considerato il contesto attuale, non ha portato i risultati che i legislatori si erano prefissi né per quanto riguarda la diffusione della droga tra la popolazione, né per quanto riguarda le attività e lo sviluppo delle organizzazioni criminali. La legislazione in tema di droga, infatti, risulta ricadere in misura prevalente sull'ultimo anello della catena generata dal narcotraffico, quella dei consumatori minori, e, considerato il costante sviluppo delle attività criminali nel paese, non risulta essere efficace per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata interna e straniera. I dati a disposizione dimostrano che in Argentina un terzo dei detenuti in prigioni federali sia incarcerato per reati legati al consumo e a traffici "minori" di sostanze stupefacenti<sup>48</sup>.

Alla luce di ciò, risulta evidente come un cambio di strategia nelle strategie politiche e legislative possa risultare funzionale per arginare il problema del narcotraffico e le sue

---

<sup>48</sup> R. Corda, *Encarcelamientos por delitos relacionados a estupefacientes en Argentina*, Intercambios, Buenos Aires, 2011, p.27.



conseguenze sulla società, l'economia e la politica nazionale. Il modello della riduzione del danno, in tal senso, può risultare quanto mai utile per diminuire la domanda di sostanze e restringere il campo d'azione delle organizzazioni criminali radicate sul territorio. Parallelamente, riforme riguardanti una progressiva depenalizzazione del consumo e della produzione di certe tipologie di sostanze potrebbero portare a risultati apprezzabili sul breve e medio periodo, come dimostrato dalla recente esperienza di legalizzazione della marijuana nel confinante Uruguay.

La *ley de salud mental* rappresenta certamente un baluardo fondamentale per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, la soggettivazione giuridica dei soggetti più deboli e maggiormente colpiti dal proibizionismo legislativo e un approccio alla materia basato sulla multidisciplinarietà, l'informazione e la prevenzione. Tuttavia, le politiche di riduzione del danno, che la legge incoraggia esplicitamente, risultano diffuse prevalentemente a livello locale, con progetti sociali e comunitari virtuosi, ma ancora di portata e dimensioni ridotte rispetto alla grandezza del fenomeno nel suo complesso.

L'ostacolo principale per una riforma integrale del sistema è rappresentato dai miti e dagli stereotipi che la dottrina repressivo-proibizionista ha generato e calcificato nell'opinione pubblica in tema di droga. Come visto, questi riguardano tanto la dimensione interna, quella relativa al problema della diffusione delle sostanze nella società, quanto quella esterna, legata alle dinamiche internazionali del narcotraffico. Per quanto riguarda la prima, questa visione stereotipata riguarda l'approccio al consumatore e alle dipendenze, concepiti secondo una visione monolitica incapace di distinguere le particolarità di ogni situazione di disagio e di valorizzare un'analisi delle cause profonde e di contesto che lo generano.

Relativamente alle dinamiche internazionali della criminalità organizzata, il mito ancora in auge è quello che si ispira a una politica in tema di droghe ormai antiquata, legata alla dottrina statunitense inaugurata nel contesto della guerra alle droghe degli anni Settanta, che non ammette una convivenza moderata e mediata politicamente con il mondo delle sostanze, in un'ottica di riduzione della domanda e impoverimento degli affari illeciti della criminalità.

Secondo Alberto Calabrese, professore dell'Universidad de Buenos Aires e già membro del Comitato scientifico del Ministero della giustizia, «il discorso ufficiale sulle droghe, quello dominante e mutuato da decenni di proibizionismo, è composto da due dimensioni complementari che si alimentano e rinforzano vicendevolmente. Da una parte, il modello medico-sanitario, ispirato dal positivismo, che associa le sostanze a un concetto di malattia, patologico per il soggetto che consuma e rischioso per chi gli sta intorno. Dall'altra, il modello etico-giuridico, ispirato dall'etica del puritanesimo protestante, secondo cui il solo consumo di determinate sostanze rende pericoloso il soggetto agli occhi della società, rendendolo asociale, escluso, criminale. Questo discorso porta a una rappresentazione del tema basata su fondamenti fuorvianti, che però sono funzionali all'individuazione di un capro espiatorio, di un nemico interno, utile a manipolare il discorso pubblico e a rinforzare la legittimità di quello stesso potere che combatte con forza e decisione questo nemico»<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Intervista dell'autore ad Alberto Calabrese, 12/06/2021.



Nonostante la predominanza di questo discorso egemonico, grazie al lavoro di informazione, ricerca e attività operativa sul campo di associazioni civili e organizzazioni non governative come Intercambios o l'Asociación de reducción de daños (Arda), che contribuiscono a generare un dibattito costruttivo in materia introducendo nuovi temi e spunti di riflessione, il cambiamento sembra imminente e quanto mai vicino. Da questo punto di vista i tempi sembrano maturi per riprendere le discussioni, a livello esecutivo e parlamentare, per una riforma integrale e moderna de la *ley de drogas*, in un'ottica più attenta ai diritti umani, all'inclusione sociale e alla natura multidisciplinare del fenomeno; realmente orientata, cioè, a ridurre i danni che il narcotraffico sta causando nel paese.

### Riferimenti bibliografici / References

- Berensztein S., Burzaco E., *El poder narco: drogas, inseguridad y violencia en la Argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 2014.
- Corda R., *Encarcelamientos por delitos relacionados a estupefacientes en Argentina*, Intercambios, Buenos Aires, 2011.
- Dalla Chiesa N. (coord.), *Mafia globale. Le organizzazioni criminali nel mondo*, Laurana editore, Milano, 2017.
- De los Santos G., Lascano H., *Los Monos. Historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno*, Sudamericana, Buenos Aires, 2017.
- Del Frade C., *Ciudad blanca, crónica negra*, Ultimo Recurso, Rosario, 2014.
- Del Frade C., *Historias argentinas*, Causa, Santa Fe, 2018.
- Del Frade C., *Los Monos, narcomenudeo y control social*, Causa, Santa Fe, 2018.
- Federico M., *País narco. Trafico de drogas en Argentina: del transito a la producción propia*, Sudamericana, Buenos Aires, 2011.
- Galante A., Pawlowicz M., Rossi D., Corda A., Touze G. y Goltzman P., *El fallo Arriola. Debate en torno a la desjudicialización de la atención sanitaria de los usuarios de drogas*, in Arias A., García Godoy B., Bazzalo A. (coord.), *Aportes a la construcción de lo público*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2012.
- Inchaurraga S., *La reducción de daños en argentina. Necesidades, mitos y obstáculos*, in Inchaurraga S. (coord.), *Drogas y políticas públicas: el modelo de reducción de daños*, Ceads-Unr, Rosario, 1999, pp.51-76.
- LLovera M., Scialla M., *Políticas de drogas en Argentina (2003-2015). Reflexiones en torno a la puja entre lo heredado y lo reformulado*, «Temas y Debates», 21(34), 2017, pp.77-99.
- Manzano V., *Drogas y política en la Argentina de los ochenta*, «Revista de la Sociedad Argentina Análisis Político», 11(2), 2017, pp.313-338.
- Messi V., Barón J., *Narcolandia. Por qué Argentina se convirtió en el paraíso de los traficantes colombianos*, Sudamericana, Buenos Aires, 2014.
- Nocera R., Trento A., *America Latina, un secolo di storia. Dalla rivoluzione messicana a oggi*, Carocci, Roma, 2013.
- Paveto R., *Breves cuestiones sobre las políticas de drogas y las estrategias de reducción de daños y riesgos aplicada en materia de adicciones*, in Arnedo M. (coord.), *Guía de*



- orientación a la Magistratura para la adecuada atención de las personas con consumos problemáticos de sustancias psicoactivas*, Legislatura de la ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010, pp.49-53.
- Rossi A., *Narcotráfico y seguridad en America Latina*, «Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario», 1522, 2014, pp.46-52.
- Sain M., *¿Militarización del control del narcotráfico en Argentina?*, «Revista Científica General José María Córdova», 16(24), 2018, pp.61-82.
- Sain M., *Los militares vienen marchando? Las fuerzas armadas y la guerra contra las drogas en Argentina: 2011-2018*, Umet, Buenos Aires, 2018.
- Sampó C., *Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina*, «Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad», 12(2), 2017, pp.267-286.
- Tokatlián J., *Qué hacer con las drogas*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2017.
- Touze G., Goltzman P., Amarin E., Cymerman P., Pawlowicz M., *Consideraciones sobre el debate legislativo en torno a la ley de drogas*, «Debate Público», 4, 2012, pp.25-27.
- Touze G., Pawlowicz M., Rossi D., Cymerman P., *Consumo de drogas en Argentina*, Universidad católica Silvia Henríquez, 2008.
- United Nations office on drugs and crime, *World Drug Report 2019*, Vienna, 2019.
- Zabaleta M., Delfino P., Sarti S., *Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema en el narcotráfico en Argentina*, «Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla», 13(44), 2019, pp.51-88.
- Zanatta L., *Storia dell'America Latina contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2017.

Ricevuto: 17/02/2021

Accettato: 28/06/2021

