

LE MINACCE POSTE DALL'AFGHANISTAN ALL'EUROPA

Lorena di Placido

Aprile 2009

INTRODUZIONE

L'attuale situazione di crisi dell'Afghanistan produce palpabili ripercussioni anche sulla sicurezza dell'Europa, in termini sia di traffici illeciti che da esso traggono origine giungendo fino al nostro continente, sia di commistioni tra questi e forme violente di estremismo religioso. L'espansione di traffici illeciti si avvantaggia della zona grigia di sicurezza all'interno ed intorno al Paese: un complesso combinato di confini permeabili, instabilità politica ed economica, ufficiali e funzionari corrotti e istituzioni deboli garantiscono il giusto ambiente per le attività dei trafficanti.

La prossimità geografica con l'Asia Centrale rende quest'area una delle principali rotte per il contrabbando di stupefacenti prodotti in Afghanistan: dopo il collasso dell'Unione Sovietica e le conseguenti difficoltà sorte nel controllo dei confini, circa il 20% dell'eroina afghana transita attraverso Turkmenistan, Uzbekistan e Tagikistan. Altri fattori che aiutano i traffici sono la lunga frontiera che le Repubbliche centroasiatiche condividono con l'Afghanistan ed il fatto che esse stanno diventando sempre più anche Paesi consumatori oltre ad essere crocevia di traffici verso la Russia e l'Europa.

Tra le varie forme di crimine organizzato, il traffico di stupefacenti è tra quelle che hanno il più pesante impatto sociale, politico ed economico: la dipendenza inficia il tessuto sociale, lo predispone al disordine e alle attività illecite connesse con la produzione e la vendita; negli Stati deboli favorisce la corruzione, mina l'economia ed il funzionamento delle istituzioni. Inoltre, attraverso la connessione con movimenti eversivi e terroristici, il commercio di droga rappresenta una minaccia crescente per la sicurezza internazionale.

L'Asia Centrale, intesa nel suo senso più esteso, è una delle regioni nelle quali la sicurezza è stata gravemente indebolita da organizzazioni criminali legate al traffico di narcotici, in quanto geograficamente collocata tra un Paese di produzione, l'Afghanistan, ed un importante mercato di sbocco, l'Europa. Data l'assenza di istituzioni statali efficaci, l'intera area offre le condizioni ideali per il transito delle merci (se comparate alla Turchia o all'Iran, i cui confini sono meglio controllati) e ciò ha favorito la corruzione ed ha reso i Paesi interessati ostaggio di lobby criminali.

Con questi presupposti, il traffico illecito di narcotici è rapidamente aumentato fin dalla metà degli anni 1990. Il crescente numero di consumatori in Occidente, e in Europa in particolare, ha avuto un impatto devastante sul tessuto sociale, mentre la costante e crescente presenza di gruppi con grandi interessi nel traffico di droga ha minacciato la sopravvivenza di Stati e indebolito altri che sono caduti vittima di infiltrazioni criminali. Così, agli inizi del 2000, si è compreso che la sicurezza della regione non poteva escludere una opportuna valutazione del traffico di narcotici, del crimine organizzato e delle interconnessioni tra i due fenomeni¹.

1 Svante Cornell, *The Narcotics Threat in Greater Central Asia: from Crime-Terror Nexus to State Infiltration?*, "The China and Eurasia Forum Quarterly", volume 4, No.1, Febbraio 2006.

DIMENSIONI E IMPLICAZIONI DEL NARCOTRAFFICO

Ponendo fine al regime taliban, l'Operazione *Enduring Freedom* ha drasticamente mutato la situazione in Afghanistan e ciò ha causato la rapida diffusione del nesso droga-terrorismo nella regione e la crescita delle infiltrazioni criminali nella politica afghana.

Secondo un rapporto del *World Security Network*, diffuso il 30 giugno 2008, dal momento della caduta dei taliban, la missione NATO/ISAF ha conseguito alcuni importanti obiettivi in termini di sicurezza, *governance* e R&S (Ricostruzione e Sviluppo)²:

Sicurezza:

- ricostituzione dell'*Afghan National Army* (ANA), con una forza effettiva di oltre 50.000 uomini, e della *Afghan National Police* (ANP), con oltre 75.000 agenti;
- disarmo di più di 60.000 membri di gruppi armati illegali, con la confisca di circa 100.000 armi;
- concentrazione del 70% degli incidenti significativi per la sicurezza nel 10% dei distretti afghani, nei quali vive il 6% della popolazione.

Governance:

- svolgimento di elezioni presidenziali, parlamentari e provinciali con una forte presenza femminile nelle istituzioni rappresentative. Il 28% dei membri della Camera Bassa del Parlamento (*Wolesi Jirga*) sono donne;
- ritorno in patria di circa 4,8 milioni di rifugiati;
- aumento del numero delle province libere dall'oppio da 6 del 2006 a 14 nel 2007³.

Ricostruzione e Sviluppo:

- crescita del Prodotto Interno Lordo del 29% nel 2002, del 16% nel 2003, dell'8% nel 2004, del 14% nel 2005 e nel 2006 e del 13% nel 2007. Per l'anno fiscale 2008/2009 si prevede un andamento analogo;
- presenza di oltre di 4,5 milioni di telefoni cellulari, mentre non ve ne era nessuno nel 2001;
- forte sviluppo dei mass media. In tutto il Paese sono attivi 300 giornali, 90 stazioni radio e 14 emittenti televisive;
- miglioramento dell'assistenza sanitaria, con la creazione di 661 centri medici di base, 413 centri medici nelle comunità, 66 ospedali distrettuali e 33 ospedali provinciali. Circa l'83% della popolazione ha accesso alle cure mediche di base, a fronte dell'8% del 2001;
- diminuzione, tra il 2002 e il 2007, della mortalità al momento della nascita del 26% e della mortalità per bambini sotto i cinque anni di età del 22%⁴, grazie anche agli sforzi dell'UNICEF di migliorare le cure neo e post-natali;

² *World Security Network*, Mons, Belgio, 30 Giugno 2008.

³ A fine 2008 sono 18 province su 34.

⁴ Il che significa che 85.000 neonati e bambini al disotto dei 5 anni sono potuti sopravvivere nel 2007.

- vaccinazione di 350.000 bambini contro la poliomielite.

Benché non di poco conto, i risultati raggiunti non sono ancora sufficienti. L'Afghanistan soffre di una reale crisi di *governance* che pone minacce concrete ai suoi vicini immediati, allo spazio centroasiatico nel suo complesso e persino all'Europa.

Il coinvolgimento di Paesi occidentali in Afghanistan non ha significativamente ridotto la produzione di oppiacei che ha anzi raggiunto livelli record⁵. La continua dipendenza del Paese dall'economia della droga, unitamente ad un'inadeguata accessibilità a finanziamenti e alla scarsa capacità di spesa dell'amministrazione centrale sono alcuni degli elementi che ostacolano gli sforzi per la ricostruzione. Inoltre, i taliban godono ancora del sostegno di settori consistenti della popolazione nelle province sud orientali del Paese abitate dai pashtun, che credono di non essere sufficientemente rappresentati a livello centrale.

Nell'autunno del 2001, nel vuoto di potere che seguì alla caduta del regime del mullah Omar, i contadini afgani hanno ripreso la coltivazione di papavero da oppio, che da allora non si è mai arrestata.

L'agricoltura è destinata a rimanere la principale attività produttiva del Paese fintanto che non si realizzino le condizioni minime di sicurezza e non ci sia un'efficace pianificazione politica ed economica nei settori finanziario, bancario ed infrastrutturale che crei le condizioni per lo sviluppo di altri comparti (industria e servizi).

Soprattutto a causa della sua posizione geografica, l'Asia Centrale è diventata una comoda rotta per il traffico degli oppiacei afgani ed anche un primo mercato di sbocco e di consumo. La situazione ha cominciato a rappresentare una seria minaccia non soltanto per la salute pubblica, ma anche per la sicurezza delle istituzioni. Le misure finora adottate contro la dipendenza dalle droghe in Asia Centrale non sono risultate una risposta efficace per un fenomeno in rapida crescita.

Il traffico di droga, benché non sia un fenomeno nuovo per l'Asia Centrale, in cui si registra anche un certo livello di coltivazione (peraltro generalmente modesto), è andato via via peggiorando a partire dal 2000 specialmente perché, secondo le stime, una parte significativa della droga che esce dall'Afghanistan viene consumata nella regione. Infatti, i tossicodipendenti erano 5.000 su 50 milioni di abitanti nel 1990 e erano aumentati di 18 volte già nel 2002. La situazione sarebbe peggiore che in Afghanistan per quanto riguarda il consumo di eroina.

Alcuni analisti sono giunti alla conclusione che l'esacerbarsi di questo fenomeno può essere ascritto alle seguenti cause:

- straordinaria crescita della produzione di oppio in Afghanistan con conseguente aumento dei flussi di traffico;
- incremento della domanda dall'Europa e dai Paesi della CSI;

⁵ Svante Cornell, *The Narcotics Threat in Greater Central Asia: from Crime-Terror Nexus to State Infiltration?*, op. cit.

- possibilità di utilizzare per i traffici una rotta a nord, attraverso l'ex Unione Sovietica, che ha acquisito maggiore importanza in seguito al rafforzamento dei controlli in Iran;
- deterioramento della situazione economica nella regione, che ha incoraggiato settori della popolazione a dedicarsi ad attività illecite;
- inadeguatezza delle misure poste in essere per prevenire il consumo e l'assenza di un servizio sanitario pubblico che faciliti il trattamento della dipendenza;
- cambiamenti nelle modalità di assunzione degli stupefacenti, che hanno provocato la diffusione dell'HIV/AIDS, dell'epatite, della tubercolosi e di altre malattie;
- comparsa di nuove droghe sintetiche e crescita del numero dei consumatori⁶.

Il giornalista pakistano Ahmed Rashid riferisce che l'Asia Centrale è l'area che soffre maggiormente dall'espansione del traffico di eroina, poiché la mafia russa ha usato i canali aperti durante l'occupazione sovietica per sviluppare il traffico di narcotici verso Russia, Europa occidentale e i Paesi Baltici. Inoltre, poiché il Pakistan ha deciso di proibire la produzione e la lavorazione dell'oppio afgano, questo viene lavorato direttamente in Afghanistan e persino in Kirghizistan e Tagikistan. In realtà, la produzione massiccia di papavero da oppio ha inizio in Pakistan, tanto che negli anni 1970 aveva raggiunto il 70% della produzione mondiale⁷.

Nel passato la lavorazione dell'oppio avveniva fuori dall'Afghanistan, in Turchia e Iran, ma dalla metà degli anni '90 si è spostata in laboratori situati sul territorio afgano⁸, soprattutto lungo il confine meridionale, dove, secondo l'Agenzia tagika per il controllo delle droghe, si trovavano 80 laboratori, coinvolti anche nell'esportazione.

L'instabilità seguita alla fine della guerra civile in Tagikistan e la debolezza del Kirghizistan favoriscono il potere dei gruppi criminali. L'incapacità di gestire e controllare la trasformazione delle strutture statali di tipo sovietico e di mantenere attivi settori quali sanità pubblica, sicurezza e istituzioni economiche ha minato le basi della nuova indipendenza. Entrambi i Paesi, territorialmente piccoli, con un'economia basata in primo luogo sull'agricoltura ed il cui processo di industrializzazione sotto l'Unione Sovietica era basato sull'interdipendenza con le altre Repubbliche dell'Unione, hanno dovuto fronteggiare una dura crisi economica e sociale nella

⁶ Kairat Osmonaliev, *Developing Counter-narcotics policy in Central Asia, Legal and Political Dimensions*, Silk Road Paper, Gennaio 2005, www.silkroadstudies.org

⁷ Ahmed Rashid, *Talibani - Islam, petrolio e il grande scontro in Asia centrale*, Feltrinelli, 2002, pagina 149.

⁸ Attualmente i trafficanti pakistani fanno affari soprattutto grazie al trasporto delle merci verso la Turchia e l'Iran e mantengono un ruolo fondamentale nel traffico di anidride acetica (un precursore chimico necessario per la raffinazione del papavero da oppio) tra India e Afghanistan. Come risultato, il traffico di precursori chimici si affianca a quello di narcotici, ma in senso opposto, tra l'Asia Centrale e Paesi con industrie chimiche sviluppate, quali Olanda, Belgio, Germania, Polonia, Belarus, Ucraina, Russia e Cina. Normalmente, la destinazione finale dei traffici sono i laboratori afgani.

transizione verso l'indipendenza. Nelle aree agricole vicino al confine afgano molti si sono arricchiti grazie ai traffici criminali. La maggiore facilità di movimento e la migrazione di massa verso la Russia ed il Kazakhstan dei primi anni 1990 hanno creato le condizioni ottimali di mobilità anche per la diffusione di attività illecite. I gruppi criminali sono così stati in grado di guadagnare posizioni in tutta l'Asia Centrale, di organizzarsi secondo la propria appartenenza etnica e di aumentare la coesione interna. Per quanto riguarda il Tagikistan, una delle cause della guerra civile che ha sconvolto il Paese tra il 1992 ed il 1997 è stata l'assenza di sicurezza (lungo e dentro i propri confini), dovuta alla mancanza di una sufficiente capacità militare alla fine del dominio sovietico. La mancanza di sicurezza ha reso lo Stato preda di estremisti religiosi e di criminali ed ha condotto a 5 anni di logorante conflitto interno. E proprio lungo questo confine meridionale, unitamente a forme di piccolo commercio, il traffico illecito ha cominciato a fiorire, specie nella sua "variante" del traffico di narcotici⁹.

CRIMINALITÀ E TERRORISMO

Le minacce poste dall'Afghanistan alla sicurezza europea sono legate in primo luogo all'estremismo islamico ed al traffico di droga.

Uno studio del *Combating Terrorism Working Group* (CTWG)¹⁰ ha analizzato le possibilità di una connessione tra terrorismo e traffici illeciti, scoprendo che questo nesso effettivamente esiste, che i terroristi utilizzano per le proprie attività le stesse rotte e le stesse forme di finanziamento dei trafficanti. Pertanto, lo studio conclude che terrorismo e criminalità sono profondamente connessi a vari livelli, dall'affiliazione vera e propria ad una relazione simbiotica fino ad una commistione ibrida. Inoltre, il terrorismo transnazionale e le organizzazioni criminali possono potenzialmente influire sulla sicurezza di ampie regioni, dall'Asia Centrale fino all'Europa occidentale. Per quanto riguarda i traffici provenienti dall'Afghanistan e destinati all'Europa, lo studio riferisce che i gruppi terroristici e i trafficanti hanno basi sicure nell'Europa occidentale e sud orientale, e che l'Asia Centrale resta regione sia di origine che soprattutto di transito per il traffico di stupefacenti. Probabilmente, il miglior modo per definire questo tipo di rapporto è quello di una "relazione simbiotica", in virtù della quale i gruppi terroristici e quelli criminali che operano in Asia Centrale, Caucaso meridionale, Europa sud-orientale ed occidentale beneficiano della stessa mancanza di controlli alle frontiere e delle zone grigie attorno ed all'interno dei Paesi di quelle aree.

In un simile scenario, il Caucaso riveste un ruolo cruciale. Data la vicinanza all'Afghanistan¹¹, gruppi terroristici ed estremisti, nonché reti criminali, stanno accrescendo il loro ruolo, mentre il significato tradizionale dello Stato sta venendo meno: attori non statali (e, spesso, criminali) stanno guadagnando un ruolo di leader nella regione, sfidandone la sicurezza dall'interno, traendo vantaggio da confini porosi e mari non sufficientemente controllati, spostandosi senza troppa difficoltà da un Paese e persino da un continente all'altro. Le straordinarie entrate delle attività

⁹ Erica Marat, *Impact of Drug Trade and Organized Crime on State Functioning in Kyrgyzstan and Tajikistan*, China and Eurasia Forum Quarterly, Vol 4, No 1, 2006, www.silkroadstudies.org

¹⁰ I risultati dello studio sono stati pubblicati in "Connections - The Quarterly Journal", volume VI, number 1, Spring 2007.

¹¹ Jahangir Arasli, *The Rising Wind: Is the Caucasus Emerging as a Hub for Terrorism, Smuggling and Trafficking?*, in "Connections - The Quarterly Journal", volume VI, number 1, Spring 2007.

illecite sono spesso usate da questi gruppi per finanziare le varie operazioni terroristiche, generando quella che il CTWG definisce “*economy of terrorism*”.

I risultati di altri osservatori sono ancora più espliciti di quelli del CTWG. Un rapporto dell'EUROPOL riferisce¹² che “*al-Qaeda and affiliated pro-taliban groups in Pakistan and Afghanistan are increasingly recognized as one of the main drivers of Islamist extremism and terrorism in the EU*”. Tuttavia, la variante islamica del terrorismo non rappresenta il maggiore rischio per la nostra sicurezza. Secondo i dati dell'EUROPOL, nel 2007 il numero di attentati (falliti o portati a termine) realizzati da gruppi islamici sono stati 4, mentre quelli compiuti da movimenti separatisti 532, da gruppi di sinistra 21 e da altri di non precisata affiliazione 24, per un totale di 583 attacchi. Una situazione analoga emerge dall'analisi dei casi di persone sospette di attività eversive arrestate nel 2007 (complessivamente, 1.044). Di esse, 201 appartengono a gruppi di matrice islamica (91 in Francia, 48 in Spagna, 21 in Italia), mentre 548 sono quelle che militano in movimenti separatisti (315 in Francia, 196 in Spagna, 24 in Irlanda). EUROPOL riferisce che la cittadinanza dei sospetti arrestati nel 2007 era prevalentemente di Paesi comunitari (il 69%), mentre i cittadini extracomunitari erano il 22% ed il 9% non aveva dichiarato la propria cittadinanza. Come già nel 2006, anche nel 2007 la maggioranza degli arrestati proviene dal Nord Africa (Algeria, Marocco, Tunisia), mentre Austria, Bulgaria, Belgio, Francia e Germania hanno registrato la maggioranza degli arresti per questioni legate al terrorismo islamico, che hanno avuto per protagonisti cittadini dello stesso Paese dell'arresto.

Benché i dati del rapporto dell'EUROPOL dimostrino che la maggior parte dei terroristi islamici individuati in Europa proviene dal Nord Africa o risiede negli stessi Paesi europei, il legame con l'Asia centrale e meridionale resta comunque piuttosto stretto. Infatti, negli ultimi 5 anni, gran parte del comando e controllo e dell'ispirazione della pianificazione degli attacchi ha avuto origine dalla leadership di al-Qaida attiva nelle aree tribali del Pakistan. Il rapporto dimostra che numerosi sospetti di terrorismo in Germania e in Danimarca nel 2007 sono stati addestrati nella regione lungo il confine afgano-pakistano, mentre nel Regno Unito i piani degli attentati prevedevano spesso l'utilizzo di giovani musulmani naturalizzati britannici. Sulla base di questa tendenza, al-Qaida negli ultimi anni ha intensificato la propria propaganda ed utilizzato l'Europa come terreno per l'indottrinamento. Infatti, nonostante l'impiego di internet non implichi necessariamente la presenza sul suolo europeo, gli affiliati ai gruppi islamici che vivono in Paesi nei quali il rischio del terrorismo di matrice islamica è generalmente percepito come piuttosto basso offrono un prezioso supporto logistico (in termini di ricerca di finanziamenti, materiali, false identità e documenti).

Il rapporto di EUROPOL sottolinea come al-Qaida e i gruppi taliban di Afghanistan e Pakistan vengano riconosciuti quali principali vettori dell'estremismo e del terrorismo islamico in Europa. Essi, infatti, hanno stretti legami con la struttura principale della rete di Osama bin Laden, che risulta attualmente basata nelle aree tribali pakistane, da dove esercita il comando e controllo e progetta attacchi anche in Europa. A tale scopo, un certo numero di cittadini dell'Unione Europea è già stato addestrato in Pakistan. In quest'ottica, il confine orientale dell'UE rappresenta un'area di transito per i terroristi. In ultima analisi, il rapporto giunge alla conclusione che la crisi in atto in Afghanistan (ed anche in Iraq) abbia un profondo impatto sulla sicurezza europea: i tentativi di

¹² TE-SAT EUROPOL, *EU Terrorism Situation and Trend Report*, 2008.

influenzare le scelte di politica interna, l'impatto diretto degli attacchi estremisti sul suolo europeo e il reclutamento di cittadini dell'UE pongono l'Europa in prima linea dinanzi alle minacce provenienti dall'Afghanistan.

ATTRAVERSO LE ROTTE CENTROASIATICHE

L'Afghanistan è stato il principale fornitore di eroina dell'Europa per più di un decennio. Secondo i dati forniti dall'EMCDDA¹³ l'uso di oppiacei in Europa è relativamente stabile, benché la disponibilità di eroina sia cresciuta fin dal 2003, accompagnata da una riduzione dei prezzi al dettaglio. Inoltre, il numero di morti per consumo di oppiacei è rimasto sui livelli del 2003, anche se in alcuni Paesi si è registrata successivamente una crescita. Una possibile spiegazione di questa duplice tendenza - stabile numero di morti/prezzi più bassi e migliore qualità di eroina - potrebbe essere ricercata nell'aumento della quantità di droga confiscata, a seguito del rafforzamento delle attività di controllo, bilanciate dalla crescita della produzione in Afghanistan e dall'intensificarsi dei traffici attraverso le principali rotte del contrabbando.

Il papavero viene coltivato illegalmente in tre grandi aree del mondo: sud-ovest asiatico (Afghanistan e in misura molto limitata Pakistan), che rifornisce gli stessi Paesi della regione, il Medio Oriente e l'Europa; il sud-est asiatico (Myanmar e Laos) che rifornisce la regione e l'Oceania; l'America Latina (Messico, Colombia e Guatemala), che rifornisce le Americhe. La produzione di oppio era aumentata in Afghanistan da 6.100 tonnellate nel 2006 a 8.200 tonnellate nel 2007. Un rapporto dello *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) evidenzia, tuttavia, che nel 2008 la produzione di droga è scesa a 7.700 tonnellate mentre la superficie coltivata è diminuita del 19%, segno, probabilmente, che il Governo ha usato i messaggi giusti ed il giusto sostegno e che i contadini e le comunità stanno iniziando a cambiare i propri comportamenti¹⁴.

La questione ancora aperta è quella della sicurezza dei confini: la porosità delle frontiere tra Afghanistan, Turkmenistan e Tagikistan consente che ogni tipo di traffico illecito tra questi Stati riesca a raggiungere l'Europa centro-orientale e persino il Baltico attraverso la cosiddetta *northern route*¹⁵. I corridoi di trasporti vanno dall'Afghanistan al Tagikistan attraverso i posti di frontiera di Shuroabad, Moskovskiy, Panj e Shaartuz; limitate quantità di merci vengono contrabbandate attraverso la regione autonoma del Gorno-Badakshan. Poi, attraverso Khojand, i narcotici entrano in Uzbekistan e attraverso il distretto di Batken (e altre vie di comunicazione) in Kirghizstan. Inoltre, esistono prove che dal 1998 l'aeroporto di Dushanbe è attivamente usato per il traffico di droga, specialmente verso la Cina. L'accesso principale dall'Afghanistan all'Uzbekistan è Termez, mentre dal Tagikistan la principale rotta è attraverso la regione di Surkhondaryo, le aree di Namangan e Tashkent e i dintorni del distretto di Jizzakh. I narcotici entrano in Turkmenistan essenzialmente dall'Afghanistan e vengono trasportati in Azerbaigian e ad Astrakan (Russia) dal porto di Turkmenbashi anche se l'aeroporto di Ashgabat è diventato uno dei principali punti di transito. Dal

¹³ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Monitoring the Supply of Heroin to Europe*, <http://www.emcdda.europa.eu>.

¹⁴ http://www.unama-afg.org/_latestnews/2008/08oct27-UNODC-right-messaging.html.

Kyrgyzstan i narcotici entrano direttamente nel Kazakhstan da dove, attraverso numerose rotte situate nella parte occidentale, meridionale e centrale del Paese, giungono in Europa.

La “*northern route*” ha un prolungamento che giunge fino in Europa attraverso i Paesi posti sul suo confine sud-orientale, ove è in atto da tempo una recrudescenza dell'attività di gruppi criminali. In particolare, l'Ucraina è la porta d'ingresso per la droga proveniente dall'Afghanistan, in quanto Paese ponte tra la “*northern route*” centroasiatica e la rotta che passa per i Balcani¹⁶: negli ultimi anni, la domanda interna è cresciuta creando una fitta rete criminale di supporto infrastrutturale, che è la base per la diffusione dei narcotici. L'insufficiente livello di cooperazione tra le polizie a livello regionale riduce significativamente l'efficacia delle attività antidroga. Il risultato è che il principale canale del traffico di droga attraverso l'Ucraina passi per il confine meridionale con la Turchia e da qui al confine occidentale con il resto dell'Europa. Altri “ingressi” in Europa avvengono, per i carichi provenienti dall'America Latina, nei porti dei Paesi baltici e da qui in Ucraina e poi nell'Europa occidentale. Dai Paesi centroafricani i carichi giungono, attraverso il Medio Oriente, al confine meridionale dell'Ucraina e di qui a quello occidentale¹⁷.

Lungo la rotta che porta alla regione balcanica, la maggior parte dei sequestri avviene in Iran, per anni il Paese in cui si sequestra la maggior quantità di oppiacei al mondo, mentre la Turchia lo è solo in seconda battuta; i gruppi criminali turchi controllano il traffico di eroina in Europa ma sono attivi anche in altre forme di criminalità. Il rapporto EUROPOL¹⁸ nota che, diversamente dai Paesi lungo la “*northern route*”, in quelli della rotta balcanica non si riscontra un significativo incremento del consumo locale di eroina; ciò indicherebbe che i gruppi criminali sono orientati principalmente alla vendita dell'eroina al prezzo massimo praticabile in Europa occidentale, piuttosto che a quello minore che possono ricavare nei Paesi meno ricchi lungo il percorso. La stessa rotta viene usata per trafficare verso oriente i precursori chimici dell'eroina.

Secondo l'ufficio russo dello UNODC circa il 20% dell'eroina prodotta in Afghanistan viene smerciato attraverso la “*northern route*”, ma solo una parte di essa raggiunge l'Europa, mentre una crescente quantità viene consumata nelle Repubbliche centroasiatiche e nella Federazione Russa. Inoltre, a differenza della rotta balcanica, lungo la quale i gruppi criminali turchi dominano dall'origine fino ai mercati europei, la “*northern route*” non è altrettanto capillarmente organizzata e gli oppiacei sono venduti e rivenduti da un gruppo criminale all'altro, mentre la corruzione dei pubblici ufficiali non incontra alcuna opposizione reale.

LE INIZIATIVE EUROPEE

I Paesi europei hanno cercato di fronteggiare le minacce provenienti dall'Afghanistan attraverso programmi tesi alla realizzazione di una cintura di sicurezza affidabile attorno ai propri confini. Un

¹⁵ Rustam Burnashev, *Terrorist Routes in Central Asia: Trafficking Drugs, Humans, and Weapons*, in “Connections – The Quarterly Journal”, volume VI, number 1, Spring 2007.

¹⁶ Tatiana Busuncian, *Terrorist Routes in South Eastern Europe*, in “Connections – The Quarterly Journal”, volume VI, number 1, Spring 2007.

¹⁷ Anche la Moldova (soprattutto la regione della Transnistria che si è proclamata di fatto indipendente) è profondamente coinvolta nei traffici illeciti che interessano la regione.

¹⁸ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Monitoring the Supply of Heroin to Europe*, <http://www.emcdda.europa.eu>.

intervento di questo tipo somiglia più ad un argine posto contro la diffusione dei traffici che ad una cura effettiva per il problema, tanto più che i mali alla sua origine, la coltivazione del papavero da oppio e la generale carenza di *governance* all'interno dell'Afghanistan, non permettono di mettere in atto alcuna soluzione radicale. I risultati raggiunti finora sono stati parziali ed insufficienti.

In ogni caso, un'efficace politica di sicurezza dei confini è generalmente ritenuta parte sostanziale di un'azione combinata contro il traffico di droga¹⁹. Tale principio sta alla base della *Central Asia Border Security Initiative* (CABSI) che la Commissione Europea ha lanciato nel 2002 nell'ambito del *Border Management Programme for Central Asia* (BOMCA)²⁰. Nella CABSI è coinvolto un consorzio di Stati membri dell'UE guidato dall'Austria, che ne ha organizzato annualmente i meeting tra il 2002 ed il 2006²¹. Il BOMCA viene attuato per conto della Commissione Europea dallo *United Nations Development Programme* (UNDP) sotto la guida dell'ufficio UNDP di Bishkek, mentre ciascuna delle 5 Repubbliche centroasiatiche ha una propria rappresentanza. Esso costituisce uno dei "*Flagship Programmes*" della Commissione ed è uno dei più estesi tra quelli di assistenza per l'Asia Centrale. Il BOMCA coordina i propri sforzi con OSCE, EurAsEc, UNODC, INOGATE, TRACECA, IOM, il Mini-Dublin Group ed altri attori coinvolti nel controllo delle frontiere e del traffico di droga. Inoltre, il Programma assiste il Kirghizistan nella preparazione del Piano di Riforma delle Guardie di Frontiera, che offrirà un modello integrato e professionale per i Paesi in transizione.

Il cuore del BOMCA è la cooperazione transfrontaliera volta allo stabilirsi di un contesto regionale di pace e sicurezza, che agevoli i commerci, lo sviluppo economico ed il controllo dei traffici illegali. Kazakhstan, Kirghizistan e Tagikistan hanno siglato nel 2007 piani attuativi bilaterali di cooperazione transfrontaliera per il coordinamento e la semplificazione delle procedure ai posti di frontiera e lungo i confini comuni.

Scopo del Programma è il rafforzamento della sicurezza dei confini e la facilitazione dei commerci legali attraverso formazione dei corpi di polizia, riforme legali e istituzionali, miglioramento delle capacità nazionali, esercitazioni di gestione integrata delle frontiere. Fin dalle origini, il Programma è stato suddiviso in diverse fasi distinte: Aprile-Agosto 2003 (stima iniziale delle capacità delle guardie di frontiera in Asia Centrale); Luglio-Dicembre 2003 (prima fase di addestramento per ufficiali); Dicembre 2003-Luglio 2004 (definizione della situazione corrente nei settori d'intervento scelti e delle modalità per il miglioramento). Le fasi 4 e 5 sono l'attuazione della 1 e della 3 (assistenza legale e istituzionale al processo di riforma, rafforzamento delle capacità nazionali di formazione e di miglioramento infrastrutturale, equipaggiamento e training dei siti pilota quali aeroporti, porti e confini di terra). L'azione del BOMCA è strettamente correlata ai EU-UNDP *Central Asia Drug Action Programmes* (CADAP)²².

¹⁹ *Commissioner Ferrero-Waldner attends EU-Central Asia Ministerial Troika and EU-Central Asia Security Forum in Paris.*

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1334&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

²⁰ <http://bomca.eu-bomca.kg>.

²¹ Partecipano alla CABSI Regno Unito, Finlandia, Francia, Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania, Croazia e Ungheria. Gli USA ne sono un partner indipendente.

²² CADAP consiste di quattro progetti prioritari: "The Drug Abuse Monitoring print (DAMOS), Prevention and Treatment for Drug Addicts in Prisons, Establishment of Drug Profiling Units (DPU) in Airports and Railway Stations, Drug Abuse Prevention Campaign with the Media (MEDISSA)". <http://cadap.eu-bomca.kg/>.

Nel 2004 il Consiglio Europeo ha lanciato la nuova *EU Drugs Strategy* per il periodo 2005-2012, "basata sui valori fondanti dell'UE". Scopo della Strategia è: contribuire al conseguimento di un livello sanitario elevato e coadiuvare gli sforzi degli Stati membri nella prevenzione, nella riduzione dell'uso di stupefacenti e dei costi sanitari e sociali da essa prodotti; garantire un alto livello di sicurezza generalizzata intervenendo contro la produzione, il traffico transfrontaliero di droghe e precursori, anche intensificando azioni preventive contro la criminalità legata al traffico di narcotici. Poiché la scomparsa della maggior parte di controlli interni ai confini europei ha reso l'UE un attraente mercato per i traffici illeciti, l'Unione ha deciso misure finalizzate ad accrescere la capacità di contrasto sul territorio dei singoli Paesi membri. L'obiettivo di arginare il traffico di stupefacenti può essere raggiunto espandendo l'influenza politica dell'UE sulla scena internazionale, cercando di aumentare le risorse impegnate contro la produzione ed il traffico, nonché contrastando la domanda e le sue implicazioni negative²³.

Inoltre, la Commissione Europea ha stanziato 250 milioni di euro per lo sviluppo sostenibile di coltivazioni alternative all'oppio nel nord e nel nord-est dell'Afghanistan. Grazie ai progetti comunitari, sono state costruite strade nelle aree rurali e sono state finanziate piccole iniziative economiche locali, come anche altri programmi orientati al rafforzamento delle forze di polizia e del sistema giudiziario. Nella cornice dei programmi TACIS²⁴ antidroga, l'UE ha finanziato una serie di progetti di assistenza tecnica per il rafforzamento del controllo dei confini in Asia Centrale, nel Caucaso e nell'Europa Orientale, con lo scopo di predisporre "filtri" alla diffusione dei traffici.

Un modello analogo è alla base dell'iniziativa del Patto di Parigi, vale a dire di un approccio strategico di contrasto al traffico di oppiacei, al loro consumo ed alle ricadute che tutto ciò comporta nel sistema di vita in Afghanistan, Iran, Pakistan, Federazione Russa e Asia Centrale. Il Patto è stato lanciato nel novembre del 2003 e coinvolge più di 50 Paesi e Organizzazioni Internazionali, coordinate da UNODC²⁵.

L'ADDESTRAMENTO ANTIDROGA DEL PERSONALE DI POLIZIA AFGHANO E CENTROASIATICO - NRC PROJECT

In risposta alla necessità di trovare un rimedio efficace e duraturo alle minacce alla sicurezza poste dagli scarsi controlli lungo i confini afgani, il Consiglio NATO-Russia ha lanciato il *Counter-Narcotics Training of Central Asian and Afghan law Enforcement Personnel - NRC project*²⁶, un

²³ EU Drugs Strategy (2005-2012), Council of the European Union, Brussels, 22 Novembre 2004.

²⁴ TACIS è l'acronimo di *Technical Aid to Commonwealth of Independent States*.

²⁵ *Monitoring the supply of heroin to Europe*, EMCDDA.

²⁶ Al progetto hanno dato la loro adesione Afghanistan, Kazakhstan, Kirghizstan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan. Canada, Islanda, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Regno Unito e Stati Uniti si sono impegnati a dare un sostegno finanziario, mentre Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Romania, Russia e Turchia a contribuire di volta in volta su singole necessità. Le aree di cooperazione riguardano soprattutto la lotta contro il terrorismo, la riforma degli strumenti militari, la gestione delle crisi, la contro proliferazione e la formazione delle guardie di confine per contrastare il narcotraffico dall'Afghanistan. La Russia coopera con la NATO nel settore aerospaziale, nella pianificazione delle emergenze civili, nella cooperazione scientifica e della sicurezza ambientale. Inoltre, i Paesi alleati e la Russia partecipano regolarmente a incontri sullo scambio di esperienze pertinenti il contesto euroatlantico utilizzando un opportuno meccanismo di consultazione. I contatti, ad ogni livello di cooperazione, sono regolari su base quotidiana. L'attività del Consiglio NATO-Russia è stata sospesa temporaneamente nell'agosto 2008 a causa della crisi nelle

programma di addestramento del personale di polizia afgano, che coinvolge anche i Paesi confinanti²⁷. Questo progetto, noto come *NATO-Russia Council Pilot Project*, è stato studiato per sostenere il consiglio NATO-Russia nel compito di impartire un'elevata professionalità agli ufficiali afgani e centroasiatici impegnati nel controllo del traffico di stupefacenti all'interno dei Paesi e tra di essi.

Dopo un incontro tenuto da un gruppo di esperti centroasiatici nel novembre del 2004, alla presenza anche di un rappresentante del ROCA²⁸, il Consiglio NATO-Russia ha riconosciuto la necessità di attuare una speciale formazione professionale riguardante il controllo dei traffici di droga e delle moderne tecniche di polizia in Occidente ed in Asia Centrale. L'8 dicembre 2005 i Ministri degli Esteri hanno concordato il varo di un programma pilota di formazione per ufficiali di medio rango orientato al controllo del traffico di narcotici in Asia Centrale e Afghanistan. Il ROCA ha fornito al progetto un sostegno efficace, come pure altre strutture UNODC, che dal suo quartier generale di Kabul ha dato un aiuto essenziale reperendo il personale destinato all'addestramento e procurando sostegno logistico.

Il primo corso d'addestramento ha avuto luogo dal 15 al 25 settembre 2006 ad Ankara, presso il quartier generale del TADOC (*Turkish Academy against Drugs and Organized Crime*) e a Mosca, presso il centro di formazione internazionale di Domodedovo con una sessione ulteriore sul campo. Da allora si sono svolte altre sette sessioni di 17 giorni a Domodedovo, che hanno coinvolto 189 ufficiali. Le materie di studio sono state: classificazione delle droghe ed abuso, terrorismo ed estremismo, intelligence e sistemi di intelligence, sorveglianza elettronica e operazioni sotto copertura.

L'addestramento sul campo ha interessato il personale delle agenzie di controllo antidroga, delle dogane, del Ministero degli interni e dei Servizi di sicurezza ed è stato condotto in 5 sessioni di due settimane che hanno avuto luogo in: Tagikistan (dicembre 2006, per 30 ufficiali), Kirghizistan (marzo 2007, per 30 ufficiali), Uzbekistan (maggio 2007, per 31 ufficiali), Kazakhstan (luglio 2007, per 30 ufficiali), Turkmenistan (agosto 2007, per 30 ufficiali).

Al termine dei progetti di formazione, 207 ufficiali sono stati addestrati a Domodedovo, 181 hanno ricevuto formazione sul campo, 20 sono stati addestrati da TADOC, per un totale di 408. La fase pilota è stata portata a termine con un forte risparmio rispetto alle previsioni di spesa: 612.814 dollari invece dei 927.400 originariamente stanziati.

relazioni bilaterali dovuta al conflitto in Georgia ma è ripresa dopo il vertice di Strasburgo/Kehl, dei giorni 3 e 4 aprile scorso, anche se è ancora percepibile una certa tensione nei rapporti.

In alcune circostanze il dialogo politico ha condotto a posizioni comuni (controllo dei confini nei Balcani, 2003; riforma della difesa in Bosnia-Herzegovina, luglio 2003; elezioni presidenziali in Ucraina, dicembre 2004), mentre in altre ha generato alcune iniziative pratiche, come, ad esempio, la decisione di lanciare un progetto pilota, in ambito Consiglio NATO-Russia, per la formazione delle guardie di confine impiegate contro il narcotraffico in Afghanistan ed in Asia Centrale. Una simile iniziativa ha contribuito al rafforzamento delle contromisure al narcotraffico, promuovendo inoltre una rete regionale di cooperazione, finalizzata principalmente al miglioramento delle capacità professionali degli ufficiali di medio rango centroasiatici, russi e turchi, con corsi di formazione e attività sul campo. L'UNODC è parte del progetto con un impegno finanziario di 927.400 dollari. www.nato.int/issues/nrc/cooperation.html.

²⁷ Benché la NATO non possa essere considerata un'alleanza europea in senso stretto, l'Autore ritiene che sia appropriato considerare tali iniziative in questo capitolo, perché l'Europa sarebbe il principale beneficiario degli effetti positivi prodotti dal progetto pilota, come pure di quelli derivati da iniziative delle Nazioni Unite.

²⁸ UNODC ROCA è lo *United Nations Office on Drugs and Crime, Regional Office for Central Asia*.

A consuntivo delle attività svolte, si può sostenere che abbiano conseguito i risultati previsti, con l'impegno sia dei donatori che dei beneficiari²⁹. Nel Dicembre 2007 i Ministri degli esteri riuniti a Bruxelles avevano enfatizzato l'importanza della difesa e della cooperazione militare, annunciando una seconda fase del progetto a partire da gennaio 2008, per il biennio 2008-2009, nel corso del quale 8 gruppi da 18 allievi ciascuno sarebbero stati addestrati a Domodedovo per scopi non solo legati all'antidroga, ma anche alla lotta al terrorismo ed all'immigrazione illegale, per la sicurezza dei trasporti e l'organizzazione di missioni di *peacekeeping*³⁰.

Prima della sospensione delle relazioni bilaterali, l'*NRC Pilot Project* aveva ottenuto, al summit di Bucarest del 4 aprile 2008, lo status di iniziativa corrente del Consiglio NATO-Russia: dal momento che la missione in Afghanistan rappresenta una priorità per la NATO, quello svolto nella Capitale rumena non poteva non essere il "summit dell'Afghanistan". La visione strategica di lungo periodo della missione rafforza il sostegno alla leadership afghana, propone un approccio comprensivo delle componenti civile e militare e accresce la cooperazione tra i vicini dell'Afghanistan. Un punto interessante è quello relativo all'auspicio di una cooperazione più efficace tra Kabul e le Organizzazioni internazionali. Il 14-15 aprile 2008, le nazioni donatrici di UNODC hanno tenuto a Bruxelles un incontro di esperti sull'addestramento alle tecniche e alle metodologie antidroga da applicare nella cornice del Progetto. Gli esperti hanno riesaminato le attività degli ultimi due anni al fine di definire quelle a venire, considerando sia le *lessons learned* delle sessioni concluse, sia una valutazione indipendente dell'UNODC nonché i risultati delle due sessioni del comitato esecutivo dei beneficiari del Progetto nel 2006 e nel 2007. Al meeting ha partecipato anche la Bulgaria, ultimo donatore aggiunto³¹.

Sostenendo un'iniziativa di questo tipo, la NATO ha dimostrato consapevolezza rispetto alla necessità di una cooperazione regionale efficace per la soluzione della crisi afghana, la più urgente minaccia alla sicurezza dell'area, che tanti e importanti riflessi ha anche per l'Europa. Pertanto, oltre ai significativi risultati che ha raggiunto in termini di addestramento, ha dimostrato di saper promuovere un'attività di cooperazione strategica con un partner importante, come la Russia, il cui recente atteggiamento nei confronti dell'Alleanza euroatlantica è stato quello del confronto. Il Progetto Pilota dimostra che laddove sono identificabili necessità comuni (come la sicurezza, nel caso afghano) è possibile condurre con successo attività di cooperazione: il fatto che i protagonisti di questi iniziative siano antichi antagonisti giustifica l'assunto che possano essere intraprese eventuali possibili ulteriori attività cooperative tra NATO e Russia per fronteggiare altre minacce, attuali o potenziali (in quest'ultimo caso in forma preventiva), anche se in altri ambiti possano avere momenti di contrasto più acuto. Certamente, la crisi dello scorso anno nei rapporti tra la NATO e la Russia ha inficiato il Progetto Pilota proprio nella sua fase di rilancio.

²⁹ Il materiale usato per la stesura di questo paragrafo è stato raccolto dall'Autore durante interviste condotte presso il Quartier Generale della NATO di Bruxelles a personale coinvolto nella realizzazione del Progetto.

³⁰ www.nato-russia-council.info/htm/EN/news_36.shtml

³¹ http://www.nato-russia-council.info/htm/EN/news_43.shtml.

CONCLUSIONI: UNA VISIONE STRATEGICA

La sicurezza europea risente profondamente delle minacce che promano dall'Afghanistan, soprattutto sotto la forma dell'estremismo islamico e del traffico di stupefacenti. Si tratta di due questioni cruciali significativamente legate tra loro, dal momento che esistono chiari segnali dell'esistenza di collegamenti tra l'attività dei gruppi terroristi di matrice islamica addestrati nelle aree tribali tra Afghanistan e Pakistan e quella dei trafficanti di droga. Giacché entrambi usano le stesse rotte e finanziano le proprie attività usando essenzialmente gli stessi metodi, ecco che si realizza una sorta di relazione simbiotica. Attraverso le rotte che vanno verso nord e verso i Balcani, l'eroina raggiunge l'Europa garantendo ai gruppi criminali la possibilità di trarre grande profitto dai traffici.

Poiché la crisi in atto in Afghanistan non permette soluzioni radicali per la coltivazione di papavero, né con l'uso di diserbanti né con conversione delle colture, l'Europa sta cercando di arginare i traffici illeciti mediante l'adozione di programmi di controllo dei confini. Lo sforzo sostenuto dall'UE e dalla NATO non è, comunque, sufficiente: né il programma BOMCA, né il progetto pilota del Consiglio NATO-Russia o altre iniziative di ispirazione occidentale per la sicurezza dei confini hanno prodotto risultati decisivi.

La soluzione per l'incubo afgano non può essere raggiunta senza una visione geopolitica regionale chiara e globale. Diversamente, se considerassero l'Afghanistan come un'entità a sé, gli attori internazionali coinvolti nella crisi commetterebbero un grave errore (in aggiunta a quelli finora compiuti): la storia, la geografia e la politica della regione sono inestricabilmente legate.