

Narcotraffico. Oltre la Convenzione di Vienna

Il narcotraffico è l'affare illegale più redditizio al mondo e una delle voci più rilevanti dell'economia globale. Un'industria che non conosce crisi, nonostante i prolungati e costosi interventi finalizzati a reprimerla. Cocaina ed eroina, protagoniste del mercato della droga, sono enormi fiumi carsici che raggiungono e inondano ancora oggi i quattro angoli del pianeta.

Secondo le prudenziali stime dell'Unodc, nel 2008, sarebbero state prodotte 865 tonnellate di cocaina e 657 tonnellate di eroina. La vendita al dettaglio di cocaina sarebbe stata pari allo 0,15% del PIL mondiale, un valore superiore al prodotto interno lordo di 123 sui 184 paesi analizzati dalla Banca mondiale, l'equivalente di circa 100 miliardi di dollari. Mentre, sempre nel 2008, il mercato degli oppiacei avrebbe generato un fatturato annuo di 65 miliardi di dollari, di cui circa 55 miliardi solo per l'eroina. La cannabis continua ad essere la droga più diffusa e il trend dei suoi sequestri globali in crescita. Inoltre sarebbero stati tra i 15 e i 19 milioni i consumatori di cocaina, tra i 13 e i 22 milioni quelli di oppiacei. Lo stesso rapporto dell'Unodc (World drug report, 2010) pur segnalando una recente riduzione della produzione di cocaina ed eroina ha sottolineato che ciò non è coinciso con una corrispondente riduzione né dell'offerta né del consumo di tali sostanze che, nel caso della cocaina, è invece aumentato del 14% tra il 1990 e il 2008, con un andamento sostanzialmente stabile negli ultimi anni.

Più che le stime ufficiali, su cui numerosi dubbi sono peraltro stati sollevati da ricercatori e istituti indipendenti (non ultima l'associazione Libera, con uno studio di Sandro Donati) che attribuiscono ben più ampie dimensioni al fenomeno, sono però soprattutto gli scenari geopolitici e criminali a restituire la fotografia del narcotraffico in tutta la sua drammatica ampiezza. Nel mondo vi sono interi paesi o regioni strangolate dalle "narcocrazie": guardiamo al Messico, con i suoi più di 110 milioni di abitanti, dove dal 2006 sono stati registrati 34 mila omicidi, 15.273 vittime solo nell'ultimo anno, un morto ogni 34 minuti. Dove si stima che almeno 500 mila persone siano legate in qualche modo al narcotraffico e tra queste circa trentamila minori. Un potere, quello dei narcos messicani, cresciuto anche in seguito al ridimensionamento del ruolo dei narcotrafficienti colombiani e che nasce dagli enormi profitti ricavati dal transito della cocaina: dal Messico passerebbe l'80% di tutta la produzione sudamericana.

Le vie del narcotraffico intrecciano piccole e grandi guerre che si mescolano alle sue strutture finanziarie, i suoi apparati organizzativi e i suoi profitti. Con effetti talvolta devastanti, come in Afghanistan, che da solo produce 7.700 tonnellate di oppio saturando di eroina i mercati mondiali e la vicina Russia. L'allarme è stato lanciato lo scorso giugno da Viktor Ivanov, capo del Servizio federale russo anti-droga: «Consumiamo la quinta parte di tutta l'eroina prodotta in Afghanistan». In Russia muoiono ogni anno per uso di stupefacenti 30.000 persone, a fronte dei 10.000 dell'intera Europa.

Filiere criminali e riciclaggio

Gli esempi del potere derivante dal mercato della droga e della destabilizzazione che esso produce potrebbero essere numerosissimi, sarebbe sufficiente seguire le rotte che dalle regioni della produzione raggiungono quelle del consumo. Dall'America latina agli Stati Uniti, attraverso l'Africa fino all'Europa, oppure dall'Afghanistan per l'Asia centrale, la Turchia, i Balcani, fino alla Russia e, di nuovo, all'Europa, i Paesi sono "drogati" dallo stupefacente lungo tutta la filiera, dai luoghi di produzione, di transito a quelli del consumo. Ovunque operino i signori del narcotraffico si concretizza una minaccia alla politica, all'economia, alla sicurezza, alla società, in una parola alla salute complessiva della regione. I narcoprofiti penetrano i mercati, generano violenza e corruzione, sono strumenti di affiliazione politica e condizionano la vita delle comunità anche nei modi più invisibili. Le montagne di denaro che ne derivano influenzano la finanza e le Borse internazionali, fino a condizionare governi, legislazioni e competizioni politiche. La consapevolezza di tali scenari suggerirebbe persino una nuova definizione di "narcostati", non più esclusivamente

focalizzata sui paesi d'origine dello stupefacente o su quelli di passaggio, ma che contempli anche i luoghi di destinazione, dove avviene il consumo e dove gran parte dei narcoprofiti vengono riciclati divenendo patrimoni legalizzati, con grave danno per le imprese sane e l'esercizio della libera concorrenza.

In questo scenario le democrazie occidentali e il nostro paese non costituiscono affatto un'eccezione. In Italia non solo le mafie, e soprattutto alcune famiglie di 'ndrangheta, figurano tra le organizzazioni di narcotraffico più potenti al mondo, ma montagne di soldi sporchi vengono ripuliti nei settori più redditizi dell'economia legale, dal sud al nord del paese. È anche e soprattutto grazie a questa voce di bilancio che l'“industria mafiosa” riesce infatti a impiegare, secondo i dati della Direzione investigativa antimafia, quasi il 10% della popolazione attiva nelle nostre principali regioni meridionali e produrre un fatturato corrispondente al 5-7% del Pil nazionale.

Oggi il traffico internazionale di stupefacenti ha del resto imparato a terzalizzare le proprie necessità. Non ha bisogno delle mafie ma si avvale anche di organizzazioni criminali in grado di garantire l'efficienza necessaria (i signori della droga si servono di una sorta di “agenzie di servizio” composta da “non affiliati”) e ciò rende ancora più mobili, dinamiche e transnazionali le dimensioni del fenomeno. Ci troviamo di fronte ad un mercato che ha fatto della flessibilità la sua arma vincente e riesce ad usare a proprio vantaggio lo scacchiere dei commerci internazionali. Il metodo privilegiato per trasportare i carichi continua infatti ad essere quello dell'infiltrazione delle spedizioni delle grandi ditte di import- export.

Oltre la Convenzione di Vienna

Le Convenzioni di New York (1961) e Vienna (1971 e 1988) costituiscono ancora oggi il dettato secondo il quale viene condotta la “lotta alla droga” su scala nazionale e internazionale. A distanza di cinquant'anni dalla prima Convenzione unica sugli stupefacenti emerge però sempre più forte l'esigenza di una verifica delle misure e delle strategie fin qui adottate, per fare un bilancio degli obiettivi conseguiti ma anche dei nodi ancora irrisolti e degli insuccessi.

Nel 2009, a Vienna, a dieci anni dalla sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che nel 1998 varò l'ambizioso progetto di rendere il «mondo libero dalla droga», gli Stati membri hanno ammesso la loro insoddisfazione per i risultati raggiunti, dichiarandosi piuttosto preoccupati per la crescente minaccia rappresentata dal fenomeno su scala mondiale. E un simile, inedito, cambio di rotta sembra oggi emergere anche dalla politica statunitense, fino a ieri promotrice di una strategia fortemente repressiva. Da quando, nel 1971, la definizione è stata introdotta per la prima volta dal presidente Richard Nixon – secondo il quale l'abuso di droga costituiva “il nemico pubblico numero 1” degli States – “*war on drugs*” è stato infatti lo slogan che ha accompagnato le truppe Usa in costosissime campagne antidroga, prima in Messico, poi sulle Ande e recentemente di nuovo in Messico. Interventi come quelli del “Plan Colombia”, che prevedevano anche fumigazioni e dannosissime irrorazioni aeree dei campi con erbicidi, hanno però conseguito scarsi risultati sul volume complessivo delle produzioni, rimaste pressoché identiche negli anni o semplicemente migrate dalla Colombia ai paesi limitrofi e in particolare in Perù e Bolivia.

A quarant'anni dal battesimo della *war on drugs* sembrano dunque delinearsi nuove possibilità per un ripensamento complessivo delle politiche antidroga, anche a partire dagli Usa. In Afghanistan, dove il governo ha respinto sin da subito le linee strategiche più aggressive temendo di alienarsi la popolazione rurale, fortemente dipendente dall'oppio, il presidente Barack Obama ha riconosciuto l'inefficacia degli interventi più drastici di distruzione delle colture in assenza di nuove e alternative fonti di reddito per gli agricoltori afgani. E si è spinto persino oltre dichiarando alla stampa di voler abbandonare la “guerra alla droga” e ammettendo, contestualmente, l'effetto controproducente dell'analogia bellica. Il ripensamento americano sembra per la prima volta voler tenere conto anche degli effetti collaterali delle politiche passate, a partire dalle conseguenze di una strategia attiva soprattutto “a monte” e “a valle” del fenomeno del narcotraffico e quindi contro gli anelli più deboli

della catena: produttori da una parte, spacciatori e consumatori dall'altra.

E se da una parte si rafforza la consapevolezza dei limiti della sperimentate tecniche di controllo del traffico e consumo di droga, dall'altra si inizia a gettare le basi per un necessario rinnovamento delle politiche internazionali: è in questa direzione che si sono levate le voci di ex uomini di Stato e intellettuali come Fernando Cardoso, Cesar Gaviria ed Ernesto Zedillo, rispettivamente ex presidenti di Brasile, Colombia e Messico, firmatari del rapporto del 2009 "Drugs and Democracy", stilato da una commissione di esperti sud americani, in cui si chiede il superamento delle attuali Convenzioni internazionali a favore di un «cambio di paradigma» nelle strategie di contrasto, a partire dalla depenalizzazione della detenzione ad uso personale delle sostanze psicotrope, alla necessità di coniugare in maniera più stringente la lotta al narcotraffico con l'individuazione di alternative alle coltivazioni illegali di coca e cannabis, fino alla richiesta di maggiori investimenti sul versante sociosanitario e in particolare sulla riduzione del danno.

Uno dei motivi che ha influito negativamente sulle attuali politiche di contrasto al narcotraffico è infatti legato proprio alla disparità tra investimenti destinati alla repressione dell'offerta di sostanze psicoattive e fondi dedicati invece alla riduzione della domanda.

La "guerra alla droga" condotta sotto l'egida delle Nazioni Unite ha forse contribuito a contenere il fenomeno della produzione ma non ha certamente risolto complessivamente quello dell'offerta. I programmi per lo sviluppo di colture alternative nelle aree di produzione della droga non sono ancora sufficienti a rispondere alle problematiche dei piccoli agricoltori e dei contadini sfruttati, né sono ancora state superate le difficoltà degli Stati ad adottare adeguati meccanismi di cooperazione e coordinamento nelle indagini, nelle operazioni di intelligence e di polizia, al fine di tenere il passo con organizzazioni criminali sempre più delocalizzate e dotate di grande capacità di adattamento.

Lotta al narcotraffico, lo abbiamo visto, vuol dire fare i conti con le strutture profonde del sistema economico, finanziario e politico di tutti i paesi coinvolti, senza trascurare gli Stati in cui si concentra il consumo di sostanze ma anche la commutazione tra droga e denaro e dunque il riciclaggio dei narcoprofiti. Ma se il cammino è ancora lungo, è però chiaro sin da adesso che nessuna nuova strategia, che ambisca a reali margini di efficacia, potrà prescindere da una profonda opera di studio circa la reale portata del fenomeno, dei suoi meccanismi e di ciò che essi rappresentano sullo scacchiere internazionale, anche nei suoi addentellati meno visibili. Ne deriva non solo una rinnovata importanza dei monitoraggi internazionali, delle accurate attività di reporting e verifica dei dati, ma anche il fondamentale ruolo dell'associazionismo e della società civile, tassello ineliminabile, accanto ai soggetti istituzionali, perché venga rafforzata l'opera di sensibilizzazione, formazione e prevenzione sui territori coinvolti. Nessuna risposta adeguata potrà infatti nascere in assenza di una continua indagine conoscitiva degli scenari in cui si operano gli interventi.

Proposte e prospettive future

Tenuto conto delle considerazioni sin qui esposte, seguono alcune proposte per un rinnovato impegno di contrasto al narcotraffico:

1) Nuovi linguaggi per una rinnovata politica di contrasto

Appare ormai del tutto superata l'espressione "guerra alla droga". Sia perché il termine "guerra" riferisce di un atteggiamento esclusivamente repressivo, sia perché il termine "droga" non coglie da solo la complessità del fenomeno del traffico internazionale di stupefacenti.

Il riferimento terminologico alla "droga" mantiene anzi il focus di attenzione sulla sostanza anziché sulle organizzazioni criminali e le dinamiche che ne sottendono l'offerta e il consumo. Sostituire l'espressione "guerra alla droga" con "lotta al narcotraffico" vuol dire quindi individuare più esattamente l'obiettivo delle strategie di contrasto, finalizzate non a colpire la sostanza in sé ma a smantellare i sistemi illeciti che speculano sul suo consumo.

L'altra indicazione terminologica riguarda invece l'allargamento semantico del termine "Narcostato", ad oggi utilizzato esclusivamente per indicare Paesi produttori o di transito delle

sostanze. Comprendere nella definizione anche gli Stati destinatari, dove avviene gran parte del consumo e vengono riciclati i soldi – in primis Usa ed Europa – equivale a tenere in giusto conto l'intera filiera del narcotraffico, senza sottovalutarne le componenti del riciclaggio e della domanda, e a dare piena attuazione al principio di “responsabilità comune e condivisa” tra Paesi (il principio è stato introdotto la prima volta nel 1998 dalla sessione speciale delle nazioni Unite), sottolineando il coinvolgimento di tutti – seppure a titolo differente – in un fenomeno di dimensioni globali.

2) Una lotta al narcotraffico depurata dal “fuoco amico”

La logica repressiva della guerra alla droga ha sovente trascurato di coordinare l'azione di contrasto con l'effettiva tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, andando a colpire duramente soprattutto gli anelli più deboli della filiera, ossia le aree di marginalità rappresentate dai contadini produttori da una parte e dai consumatori dall'altra. Oggi questo non è più accettabile: occorre depurare la lotta al narcotraffico da alcuni effetti di “fuoco amico”, collaterali e perversi, sostenendo le comunità dei piccoli agricoltori, incrementando e potenziando i programmi per lo sviluppo alternativo delle aree di produzione della droga, e prevedendo per i consumatori quanto meno un regime di maggiore depenalizzazione.

3) Cooperazione internazionale e confisca dei beni

Di fronte a traffici internazionali dinamici e continuamente mutevoli si rende indispensabile un maggiore sforzo di cooperazione tra Paesi. Se la criminalità organizzata è transnazionale, debbono esserlo anche le indagini, gli strumenti e le operazioni di contrasto. Attività costrette a fermarsi sulla soglia delle nazioni o indebolite dalla diversità delle norme risultano infatti anacronistiche e inefficaci. Viceversa un sistema di controllo maggiormente congiunto e concertato consentirebbe agli Stati una più incisiva condivisione di mezzi e metodologie. In tal senso l'esportazione in altre regioni dell'esperienza del riutilizzo sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, avviata in Italia a partire dall'approvazione della legge 109 del 1996, potrebbe aprire interessanti possibilità. Nel nostro paese ha consentito fino ad oggi la restituzione alla collettività di un patrimonio dal valore stimato in 725 milioni di euro e l'avvio di progetti educativi, aggregativi e occupazionali di indubbio valore sociale, culturale ed economico.

Sul punto, la società civile potrebbe assolvere ad un importante ruolo di sensibilizzazione, formazione e prevenzione. Non solo sugli aspetti della riduzione della domanda e del consumo, ma collocandosi come motore propositivo, a livello nazionale, europeo o internazionale, di leggi e regolamenti comunitari elaborati a partire da una conoscenza e consapevolezza del fenomeno maggiormente condivisa.

4) Una priorità: seguire il denaro

Ad oggi gli sforzi degli organi di contrasto nazionali e internazionali sono concentrati più sul traffico di droga che sul riciclaggio. Nessuno traccia i soldi. Per le difficoltà oggettive che tali indagini comportano ma anche per scarso investimento investigativo. Eppure il flusso dei narcoprofitti rappresenta il fine ultimo dell'intera filiera, ciò cui tutto il sistema mira, sin dall'inizio. Motivo per cui, non colpire il denaro diminuisce il valore e l'efficacia complessiva delle azioni di contrasto. Paradisi e scudi fiscali per il rientro di capitali, come quelli recentemente realizzati nel nostro Paese, non fanno che agevolare il reinvestimento di capitali sporchi e contribuiscono a rendere il narcotraffico l'affare più redditizio al mondo. Occorre invece una maggiore coerenza nelle disposizioni governative, perché alla lotta al narcotraffico non facciano da contrappunto manovre o possibilità fiscali che ne annichiliscono i risultati, limitando le azioni di contrasto al sequestro dei carichi di droga, e una maggiore consapevolezza e determinazione nell'affrontare il capitolo delle infiltrazioni dei narcoprofitti all'interno delle nostre economie.

5) Interventi legislativi e omogeneizzazione delle norme

Sono possibili interventi legislativi a livello nazionale ed europeo per rendere più efficace la lotta al

narcotraffico. Sono auspicabili, in particolare, l'introduzione in Italia di una norma contro l'autoriciclaggio e l'approvazione di un regolamento comunitario per l'omogeneizzazione dei controlli doganali.

Il nostro Paese è l'unico in Europa che non punisce l'autoriciclaggio, ossia il reato di chi reinveste in prima persona i profitti derivanti da un altro illecito. Ad oggi un narcotrafficante che venga imputato per il traffico di droga non può esserlo per aver iniettato denaro sporco nell'economia legale o essersene avvantaggiato da un punto di vista imprenditoriale per sbaragliare la concorrenza. Viceversa la disomogeneità dei controlli alle frontiere dell'Ue comporta una drastica riduzione dell'efficacia delle attività doganali: a poco serve infatti che alcuni Paesi adottino sistemi più severi di monitoraggio quando ai trafficanti è lasciata la possibilità di scegliere rotte e varchi più favorevoli per raggiungere comunque i mercati del vecchio continente.

6) Riduzione del danno, nell'offerta come nella domanda

Leggere l'impegno internazionale di lotta al narcotraffico non in termini recisamente fallimentari ma dubitativi, pur tenendo conto dei limiti e delle difficoltà che esso pone, consente di applicare anche al versante dell'offerta di sostanze il concetto di riduzione del danno. Facendo nostro il beneficio del dubbio, infatti, accettiamo di non sapere cosa sarebbe stato il narcotraffico se non fosse esistito il contrasto e la resistenza operata dalle azioni di polizia. Del resto riteniamo oggi indispensabile la lotta al traffico di stupefacenti, uno dei pilastri delle politiche antidroga, intendendola come attività finalizzata a smantellare le organizzazioni criminali e dunque come impegno indispensabile per l'affermazione della legalità.

Riteniamo inoltre che meglio andrebbero bilanciati gli investimenti destinati al contrasto del narcotraffico con quelli riservati invece alla riduzione della domanda. Poiché solo con un approccio integrato, che unisca e rafforzi vicendevolmente le strategie di riduzione dell'offerta e della domanda, è possibile affrontare adeguatamente il fenomeno in tutta la sua complessità.

7) Differenziazione tra le sostanze

Mentre le Convenzioni continuano ad accomunare nel divieto droghe assai differenti, si sente l'esigenza di ripristinare una logica delle differenze che distingua le sostanze riconsiderando il reale rischio/danno medico-sanitario o sociale cui è associato il loro consumo. Se anche non si arrivasse in Italia ad una regolamentazione delle droghe (che comunque è cosa ben diversa dalla loro legalizzazione, poiché prevede il consumo solo in ambiti ristretti e controllati) pare quanto meno percorribile e auspicabile la possibilità di distinguere l'offerta nelle sue diverse componenti. Riuscire, in seconda battuta, ad uniformare la cannabis ad altre sostanze nocive ma legali, come l'alcool e il tabacco, consentirebbe inoltre di apportare anche un positivo contributo alle attività di contrasto, consentendo una concentrazione delle attività di polizia solo sulle sostanze più pericolose.