



La produzione di oppio in Afghanistan

A cura dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

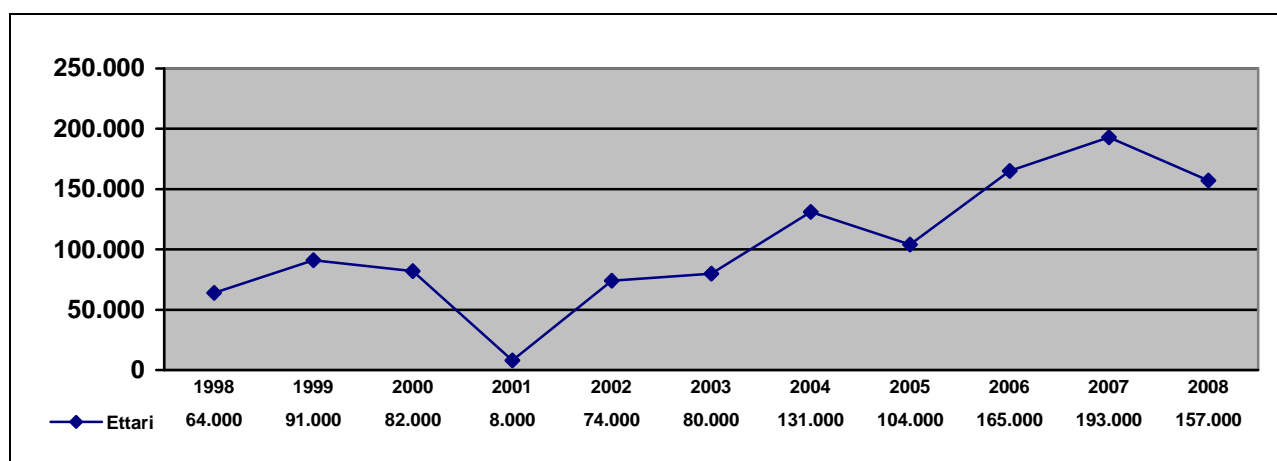
La produzione di oppio in Afghanistan rappresenta il maggior settore dell'economia nazionale. Il 2008 ha registrato un lieve calo nella produzione, le cui cause tuttavia non sono tutte riconducibili al miglioramento delle condizioni del paese. L'economia dell'oppio è legata a doppio filo con l'insurrezione ed è infatti concentrata nelle zone sud-occidentali, nelle quali vi è una forte presenza dei talebani. Il narcotraffico costituisce dunque la principale sfida per la normalizzazione del paese, non solo sul piano economico ma anche sul piano politico.

Il calo della produzione di oppio nel 2008

L'Afghanistan è il maggior produttore mondiale di oppio, con circa il **90% della produzione totale** (93% secondo i dati aggiornati al 2007). La coltivazione di papavero da oppio riveste dunque un ruolo centrale nell'economia del paese: nel 2008 il totale dei proventi dei coltivatori è stato di circa 732 milioni di dollari, pari al 7% del Pil dell'Afghanistan (nel 2007 è stato addirittura superiore, ovvero circa il 13%). Ma il dato ancor più significativo è che **l'esportazione di oppio è pari a circa la metà del Pil**: nel 2007 il valore delle esportazioni è stato di circa 4 miliardi di dollari, pari al 53% del Pil (per il 2008 i dati non sono ancora disponibili).

Quella legata alla coltivazione del papavero da oppio è **un'economia diffusa capillarmente in modo particolare nelle zone sud-occidentali** del paese e coinvolge un consistente numero di famiglie: circa mezzo milione nel 2007, scese a circa 366.000 nel 2008, per un totale di circa 2.4 milioni di persone (oltre il **10% della popolazione**).

Fig. 1 – Coltivazione di papavero da oppio in Afghanistan 1998-2008



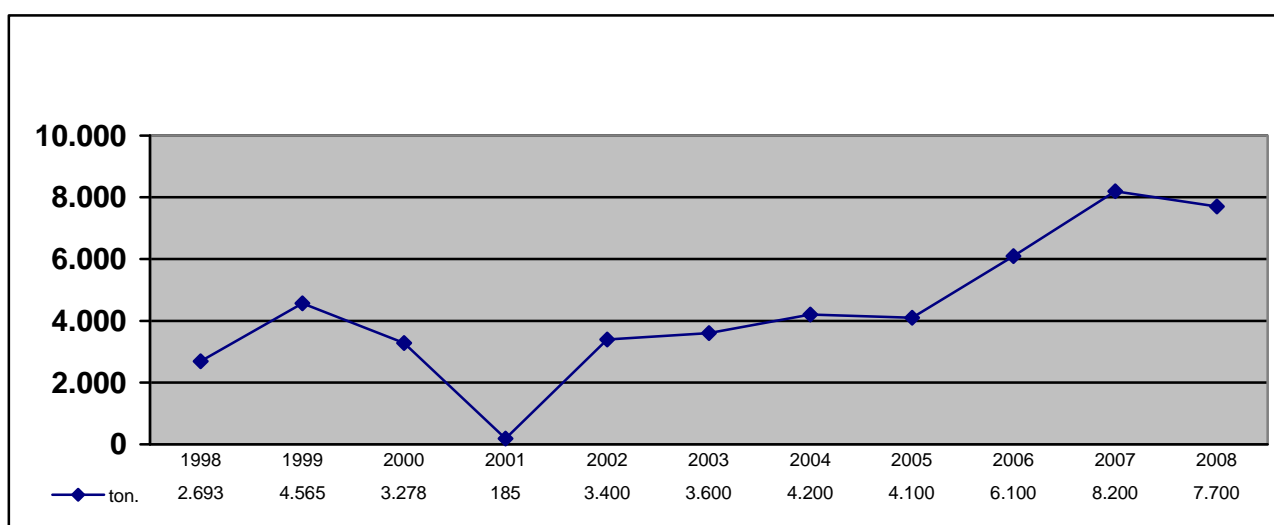
Secondo i dati forniti dall'*Afghanistan Opium Survey 2008* curato dalle Nazioni Unite, **nel 2008 si è registrato un lieve calo della produzione**:

- In primo luogo, è diminuita la **superficie dei terreni dedicati alla coltivazione di papavero da oppio**: **da 193.000 ettari nel 2007 a 157.000 ettari nel 2008**, pari ad un calo percentuale del 19%.

- In secondo luogo, è diminuita la **produzione** di oppio: **dalle 8.200 tonnellate del 2007 alle 7.700 tonnellate del 2008**, pari ad una calo percentuale del **6%**.
- In terzo luogo, sono aumentate le **province classificate come *poppy-free*** (nelle quali la coltivazione di papavero da oppio è assente o insignificante in termini quantitativi): su 34 province complessive, quelle "prive" di coltivazione di papaveri sono passate da **13 nel 2007 a 18 nel 2008**.

Nella storia dell'Afghanistan, **il 2007 ha registrato il record di produzione di oppio** sia sul piano della superficie adibita alla coltivazione di papavero sia sul piano della quantità prodotta. Il calo del numero di ettari dedicati alle coltivazioni verificatosi nel 2008 ha portato invece la superficie al di sotto del livello del 2007 e del 2006. Tuttavia, nonostante questa flessione, il livello di produzione rimane estremamente elevato; quello del 2008, in particolare, è secondo solo al 2007, perché a un calo del 19% delle superfici coltivate è corrisposta soltanto una riduzione del 6% della produzione, grazie a un **aumento della produttività delle coltivazioni pari al 15%** (48,8Kg per ettaro nel 2008 a fronte di 42,5Kg per ettaro nel 2007).

Fig. 2 – Produzione di oppio in Afghanistan 1998-2008



Le ragioni della diminuzione della produzione di oppio nel 2008 sono principalmente tre.

In primo luogo, un **leggero miglioramento delle condizioni di sicurezza** ha permesso un più efficace sforzo da parte del governo di Kabul, dei governatori provinciali e dell'azione internazionale – ciò è avvenuto tuttavia in maniera eterogenea sul territorio (vedi sezione successiva).

In secondo luogo si sono verificate **condizioni atmosferiche particolarmente sfavorevoli, che hanno causato siccità**. Questo secondo fattore però non deve spingere ad eccessi di ottimismo circa la lotta al narcotraffico, in quanto la coltivazione di oppio è più adatta di altre a condizioni di scarsa irrigazione. Quindi un livello di siccità come quello del 2008 potrebbe paradossalmente diventare per il futuro un incentivo a preferire la coltivazione del papavero, dedicandole sempre più terreni.

Infine si è verificato un **forte aumento del prezzo del frumento** (quasi del 200% nel 2008 rispetto al 2007), dovuto alla crisi alimentare a livello internazionale, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. Questo fenomeno, unito al rischio di ribasso nei ricavi derivanti dall'oppio (per via di un eccesso di offerta a livello mondiale), ha incentivato alcuni coltivatori a dedicare più spazio alla coltivazione di frumento rispetto a quello dedicato al papavero.

La distribuzione geografica delle coltivazioni nelle zone sud-occidentali

In Afghanistan, **la coltivazione di papavero da oppio è concentrata nelle province sud-occidentali del paese**. Nel 2008 le province che sono coinvolte nella coltivazione sono scese a 16 rispetto alle 21 del 2007 (sulle 34 complessive). **Il 98% delle coltivazioni è concentrato nelle 7 province a sud e a ovest del paese**: Helmand, Kandhar, Uruzgan, Zabul, Farah, Nimroz, Day Kundi. Il restante 2% è distribuito in altre 9 province nelle zone orientali e nord-occidentali; in queste tuttavia la produzione di oppio ha dei livelli poco significativi quasi trascurabili per l'economia e per gli effetti socio-politici del mercato dell'oppio.

Quella dell'**Helmand rimane di gran lunga la maggiore provincia nella produzione di oppio, con il 66% della coltivazione di tutto l'Afghanistan** (una percentuale rimasta grossomodo costante negli ultimi anni). In essa si colloca la più ampia area dedicata alla coltivazione di papavero – 103.590 ettari (la seconda è nella provincia di Kandahar con 14.623 ettari) – e si ritiene che siano pochissime le famiglie del tutto estranee all'economia collegata all'oppio. Se l'Helmand fosse uno stato, sarebbe il primo produttore mondiale di oppio.

Dal 2002 ad oggi la coltivazione di papavero da oppio nella provincia dell'Helmand è più che triplicata. Particolarmente allarmante è il dato per cui, **in controtendenza con il calo della produzione registrati nel 2008, nell'Helmand la superficie dedicata alla coltivazione di oppio è aumentata di quasi un migliaio di ettari** (da 102.770 del 2007 a 103.590 del 2008) **rispetto al 2007**. Le uniche altre due province in cui si è registrato un aumento (di poche centinaia di ettari) sono Farah e Uruzgan.

La concentrazione delle coltivazioni nella zona meridionale ed occidentale dell'Afghanistan è coerente con le **principali vie di smistamento dell'oppio verso il Pakistan e l'Iran**. La gran parte dell'oppio prodotto in Afghanistan, infatti, esce dal paese da est verso il Pakistan, dove esistono diversi laboratori per il raffinamento e la produzione di eroina. Da qui l'eroina segue principalmente due vie: la prima rientra in Afghanistan per poi passare in Iran e - attraverso la Turchia o in alcuni casi l'Iraq - raggiungere l'Europa; la seconda passa invece a sud, direttamente per l'Iran, dal quale a sua volta si dirama verso l'Africa, la penisola arabica o di nuovo a nord verso l'Europa. Una terza rotta dello smistamento dell'oppio afgano passa da nord verso il Tajikistan e da qui, attraverso i paesi dell'Asia centrale, raggiunge la Russia e di nuovo l'Europa. Naturalmente l'eroina e l'oppio si fermano in parte anche nei paesi di transito e questo ha creato particolari problemi per l'Iran, **che negli ultimi anni ha registrato un drastico aumento dell'uso di droghe fra la popolazione giovanile**.

Il narcotraffico e l'insurrezione talebana

In Afghanistan, **fra l'economia legata alla produzione di oppio e l'insurrezione talebana esiste una relazione di reciproco sostegno**: l'economia dell'oppio finanzia l'insurrezione e gli insorti creano le condizioni perché quell'economia si sviluppi. Non stupisce, infatti, che le province nelle quali esistono le più estese coltivazioni di papavero coincidano pressoché con le zone nelle quali sono più presenti i talebani. Da questo punto di vista, l'Helmand rappresenta un caso esemplare: qui i talebani sono particolarmente attivi, sfidano con successo le operazioni delle truppe internazionali e sono arrivati a controllare 13 distretti della provincia.

I proventi del mercato garantiscono all'insurrezione una cospicua fonte di finanziamenti, permettendole di sopravvivere e di diffondersi, di acquistare armi e soprattutto di radicarsi nel territorio offrendo risorse e servizi. Secondo quanto dichiarato dall'*United Nations Office on Drugs and Crime*, **nel 2008 gli utili finiti nelle mani dei talebani** – derivati dalla raccolta del 2007 e dal commercio di oppio che ne è seguito – **si sono aggirati intorno ai 100 milioni di dollari**.

Nelle zone di coltivazione **i talebani trattengono circa il 10% del raccolto ai produttori**, questi ultimi in cambio si vedono garantite condizioni minime di sicurezza, protezione nello smercio e quindi i ricavi del lavoro nei campi. In alcuni casi, il mercato dell'oppio finisce per finanziare non solo i talebani ma anche i funzionari governativi. Infatti, solo il radicamento dell'insurrezione e una **corruzione diffusa** permettono ai convogli di oppio – che si muovono visibilmente nel paese e attraverso le frontiere – la libertà d'azione necessaria alla rete del narcotraffico.

Il narcotraffico rappresenta una delle sfide maggiori per l'intervento internazionale in Afghanistan. Anzitutto perché senza di esso l'insurrezione non sarebbe stata in grado di sopravvivere ed espandersi fino al punto di mettere a repentaglio i successi raggiunti dall'intervento militare nel 2001-2002. Ma, soprattutto, l'economia dell'oppio rappresenta una forma di sostentamento per centinaia di migliaia di famiglie, che in molti casi pur non avendo nulla a che fare con l'insurrezione e non essendo allineate ideologicamente ai talebani, non hanno alternative per provvedere alla loro sopravvivenza. **Tanto per l'insurrezione talebana quanto per l'azione internazionale il sostegno della popolazione è un fattore determinante**. Alla prima può garantire appoggio, rifugio e la rete di informazioni necessarie al proseguimento degli attacchi. Alla seconda può invece offrire le condizioni migliori per dare legittimità al nuovo quadro istituzionale, oltre che la possibilità di isolare e contrastare l'insurrezione.

Quali strategie per la lotta al narcotraffico

La diffusione dell'economia dell'oppio anche a settori della società estranei all'insurrezione dei talebani, unita alla strettissima relazione fra narcotraffico ed insurrezione, pone uno dei più drammatici dilemmi per la comunità internazionale impegnata in Afghanistan: da un lato, **una lotta frontale alle coltivazioni di oppio che passi attraverso la distruzione delle coltivazioni impoverirebbe una fetta enorme della società afgana**, mettendo a rischio l'intervento internazionale; dall'altro, **il livello della produzione di oppio non può essere tollerato nel medio e lungo periodo** perché, continuando a rafforzare l'insurrezione, anche in questo caso metterebbe a rischio l'efficacia dell'intervento internazionale.

Per il tipo di legami economici e sociali appena sottolineati, **non esistono facili soluzioni al problema della coltivazione di oppio**. Le principali ipotesi prese finora in considerazione e oggetto di dibattito sono **l'estirpazione**, gli incentivi verso **coltivazioni alternative** e le proposte di **legalizzare e controllare la produzione di oppio al fine di produrre medicinali**.

(a) L'**estirpazione** è stata condotta negli ultimi anni principalmente a livello locale da iniziative dei Governatori provinciali e a livello centrale dalla *Poppy Eradication Force* – entrambe supervisionate dalla presenza internazionale. Ha prodotto nel complesso risultati ambivalenti: da un lato sono aumentate le province cosiddette "poppy-free", nelle quali la produzione è scesa a livelli trascurabili; dall'altro, la produzione di oppio anche nel 2008 si è mantenuta comunque alta. Inoltre, un programma di estirpazione eccessivamente rapido e con mezzi poco attenti alle reazioni da parte dei contadini (come la diffusione di erbicidi per via aerea) garantirebbe per un verso risultati in tempi brevi ma, per un altro, rischierebbe di provocare effetti sociali, economici ed ambientali sfavorevoli alla presenza internazionale. **Nelle province meridionali i programmi di estirpazione hanno incontrato una forte resistenza da parte della popolazione** (che tende a rivolgersi ai talebani per proteggere le proprie terre) e spesso sono sfociati in attentati alle forze di polizia e ai funzionari addetti a tali programmi.

(b) Gli incentivi a **coltivazioni alternative** rappresentano, in via di principio, la ricetta più indolore. Il territorio può essere sfruttato per la produzione di altri prodotti (la coltura dei quali in alcuni casi è già sviluppata: grano, uva, meloni, cotone, cumino) – ma è necessario un intervento complessivo e inevitabilmente lungo che preveda investimenti ingenti nelle infrastrutture, miglioramento della rete idrica per l'irrigazione, distribuzione di sementi, nonché incentivi economici e fiscali alla conversione delle coltivazioni nei campi.

(c) Il progetto **Poppy for Medicine** – basato sugli studi promossi dal *Senlis Council* – prevede l'utilizzo delle coltivazioni di papavero per la produzione di medicinali a base di oppio come la morfina, venendo così incontro anche alla domanda crescente proveniente dai paesi in via di sviluppo. Il valore principale di questa soluzione è sostanzialmente quello di poter neutralizzare il narcotraffico evitando di estirpare le piantagioni – quindi salvaguardando le economie familiari dei coltivatori. La produzione di morfina, da svolgere direttamente in Afghanistan secondo un processo di legalizzazione progressiva delle coltivazioni, sosterebbe lo sviluppo dell'economia nazionale e costituirebbe una cospicua fonte di entrate per lo stato. Necessiterebbe nondimeno di uno stretto controllo sul piano amministrativo e della vigilanza sulle coltivazioni.

Come ha evidenziato il documento della Banca Mondiale intitolato *"Afghanistan: Economic Incentives and Development Initiatives to Reduce Opium Production"*, va infine sottolineato che ogni strategia di contrasto alla produzione di oppio non può essere che una **strategia olistica**. Questa deve tenere conto anzitutto del contesto socio-culturale dell'Afghanistan e delle condizioni economiche particolarmente difficili in cui vivono i coltivatori (effettivi e potenziali). E deve inoltre essere concepita come parte integrante del più generale progetto di *state-building*, quindi dello sforzo per creare condizioni politiche e di sicurezza migliori. Infatti, la lotta al narcotraffico può risultare efficace solo se tiene conto dei diversi piani coinvolti: **il piano economico**, con la lotta alla povertà, gli incentivi a coltivazioni alternative e gli investimenti in infrastrutture; **il piano politico**, con il rafforzamento del governo centrale e della sua legittimità agli occhi della popolazione; **il piano culturale**, facendo leva sul rispetto della legalità, ma anche sulle tradizioni religiose che vietano la produzione e il consumo di droga (la più diffusa ragione che avanzano i coltivatori che si rifiutano di coltivare oppio è per l'appunto l'osservazione dei precetti islamici); **il piano amministrativo**, il quale deve garantire controlli e sanzioni efficaci; **il piano militare**, nel contrasto all'insurrezione dei talebani e, soprattutto, alla loro capacità di controllare il territorio.

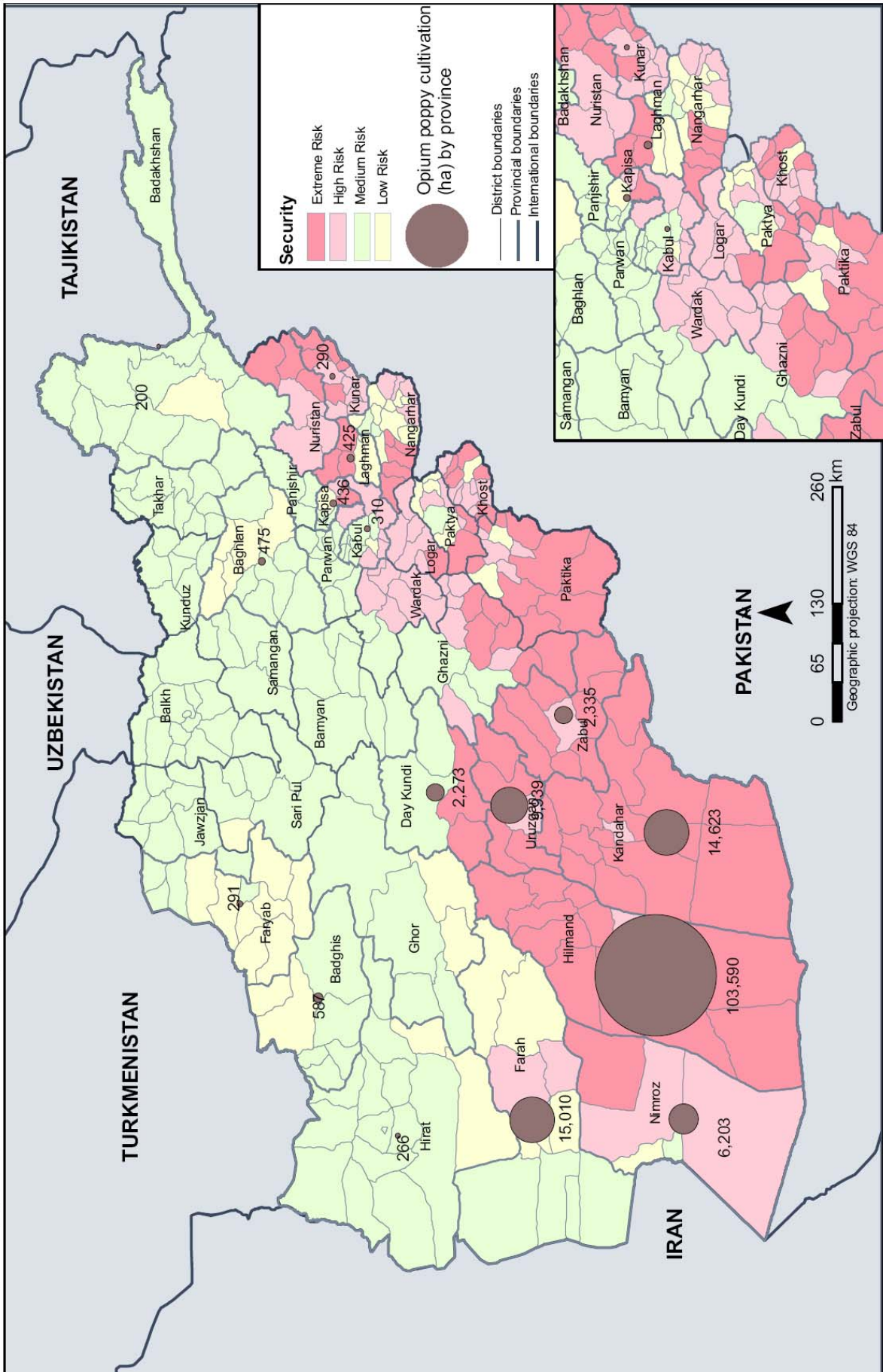
Fonti

- ICG, *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*, International Crisis Group – Asia Report. N°123, November 2007.
- ICG, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, International Crisis Group – Asia Report. N°145, February 2008.
- OEDT, *Relazione annuale 2008*, Osservatorio Europeo delle Droghe e Tossicodipendenze.
- Poppy for Medicine*, <http://www.poppyformedicine.net/>
- Senlis Council, *Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan*, September 2005.
- Senlis Council, *Impact Assessment of Crop Eradication in Afghanistan and Lessons Learned from Latin America and South East Asia*, January 2006.
- Senlis Council, *Poppy for Medicine*, June 2007.
- Senlis Council, *Afghan Poppy for Medicine Projects. An Economic Case Study*, November 2007.
- UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008*, United Nations Office on Drugs and Crime.
- UNODC, *World Drug Report 2008*, United Nations Office on Drugs and Crime.
- World Bank, *Afghanistan. Economic Incentives and Development Initiatives to Reduce Opium Production*, World Bank Department for International Development, February 2008.

Fonti giornalistiche

- Economist,
Financial Times,
Guardian,
International Herald Tribune,
New York Times,
The Times

Security map (as at 12 June 2008) and opium poppy cultivation in Afghanistan by province, 2007-2008



Source security map: UNODC
 Source cultivation: Government of Afghanistan - National monitoring system implemented by UNODC
 Note: The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations

L'attività dell'Osservatorio si inquadra in un progetto sperimentale di collaborazione tra le Amministrazioni del Senato della Repubblica, Camera dei deputati e Ministero degli Affari esteri e si avvale del contributo scientifico di autorevoli Istituti di ricerca.