



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 25 gennaio 2000 (01.02)  
(OR. en)**

**5376/1/00  
REV 1**

**LIMITE**

**CORDROGUE 13  
CODRO 1  
NIS 16**

**NOTA**

---

del: Gruppo orizzontale "Droga"

al: COREPER/CONSIGLIO

---

n. doc. prec. 10085/99 CORDROGUE 50 CODRO 3 NIS 174; 12844/99 CORDROGUE 67  
CODRO 4 NIS 118; 5376/00 CORDROGUE 13 CODRO 1 NIS 16

---

Oggetto: Progetto di piano d'azione UE-Asia centrale sulle questioni connesse alla droga

---

**PROGETTO DI  
PIANO D'AZIONE UE-ASIA CENTRALE  
SULLE QUESTIONI CONNESSE ALLA DROGA**

**I. OBIETTIVO**

Nella consapevolezza della necessità di un'iniziativa globale nel campo della droga, conformemente alle dichiarazioni dei Consigli europei di Dublino e di Vienna, l'obiettivo del presente piano d'azione è di fornire un contesto operativo tra l'Unione europea e cinque paesi dell'Asia centrale (Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan) per affrontare con maggiore efficacia il problema della droga.

La cooperazione si baserà:

- sugli accordi di partenariato e di cooperazione tra l'Unione europea e gli Stati dell'Asia centrale;
- sul rispetto del diritto internazionale, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- su un approccio integrato ed equilibrato che abbia come base il partenariato;
- sui principi adottati nella sessione straordinaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del giugno 1998 dedicata alla droga, inclusa la condivisione delle responsabilità;
- sul sostegno europeo agli Stati dell'Asia centrale nell'adempimento degli impegni da essi assunti nella lotta antidroga;
- sugli orientamenti contenuti nella strategia dell'Unione europea in materia di droga (2000-2004).

L'Unione europea e gli Stati dell'Asia centrale ribadiscono che la cooperazione internazionale è essenziale nella lotta contro la droga. Sarà potenziata la cooperazione tra i competenti organismi dell'ONU e di altra emanazione presenti in Asia centrale, l'Unione europea e altri donatori, in particolare tramite l'istituzione di un Ufficio europeo di coordinamento in materia di droga, con sede nella regione.

Ai paesi partner sarà fornita assistenza a livello nazionale e regionale, specialmente nell'elaborazione delle politiche e nel consolidamento istituzionale, che consentiranno loro di migliorare la propria capacità di fronteggiare il problema della droga.

Ove possibile, le attività saranno coordinate con altri programmi dell'UE.

## **II. PANORAMICA DELLA SITUAZIONE**

I dati contenuti nella valutazione della minaccia elaborata dall'Europol nel settembre 1999 rivelano che la coltivazione, il traffico e l'abuso di droga in Asia centrale pongono problemi reali o potenziali tanto per gli stessi Stati dell'Asia centrale quanto per il resto del mondo, compresa l'UE.

Circa l'80% del totale dell'eroina sequestrata nell'Unione europea è prodotta in Afghanistan o in Pakistan. L'Afghanistan è il principale produttore di oppio al mondo, con un raccolto stimato a 4.600 tonnellate nel 1999.

Una certa quantità dell'eroina e della resina di cannabis in provenienza dall'Afghanistan e dal Pakistan è contrabbandata in Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan. Parte di essa è destinata ai mercati locali. Gran parte transita per la regione verso la Russia e altri Nuovi Stati indipendenti oppure verso l'Europa, spesso attraverso la Turchia e la rotta dei Balcani.

Le severe misure delle autorità iraniane alla frontiera tra Iran e Afghanistan costringono sempre più i trafficanti afgani a cercare rotte alternative, particolarmente attraverso l'Asia centrale. Le maglie larghe delle frontiere tra l'Afghanistan e le repubbliche centroasiatiche dell'Uzbekistan, del Tagikistan e del Turkmenistan, come pure la natura fortemente accidentata del terreno non permettono un efficace controllo alle frontiere. I gruppi criminali utilizzano anche gli aeroporti internazionali dell'Asia centrale per il traffico di droga. Inoltre, le repubbliche dell'Asia centrale dispongono di una rete ferroviaria relativamente moderna che le collega alla Russia.

L'Asia centrale offre un suolo adatto alla coltivazione della cannabis, dell'oppio e dell'efedra. Non esistono finora prove che tali droghe siano coltivate nella regione a fini di esportazione, benché si producano un centinaio di tonnellate di oppio greggio per consumo locale. La produzione di stupefacenti nella regione sembra rappresentare un pericolo potenziale piuttosto che attuale. Negli ultimi anni, sono stati posti sotto sequestro in Kirghizistan alcuni laboratori professionali di metanfetamine.

Le persone dedite all'uso di droga sono stimate nella regione a circa 500.000, molte delle quali usano oppio, cannabis e, in misura minore, efedrina. L'abuso di droga, compreso l'uso di eroina, è in aumento e probabilmente continuerà ad aumentare se il ruolo di transito degli Stati dell'Asia centrale si svilupperà ulteriormente.

Grandi quantità di precursori necessari alla lavorazione dell'eroina sono contrabbandate in Afghanistan dall'Europa centrale e orientale, dalla Cina e dall'Unione europea attraverso le repubbliche dell'Asia centrale. Inoltre, esiste in Kazakistan una produzione di sostanze chimiche, con conseguente rischio di diversione.

Le autorità afgane non effettuano controlli alle frontiere e le autorità turkmene, uzbeche e tagiche incaricate dell'applicazione della legge dispongono di risorse scarse, per cui i punti di controllo spesso non esistono oppure hanno personale insufficiente. Esiste un'unione doganale tra alcuni paesi della regione e la Russia; ciò significa che le droghe possono passare dall'Afghanistan ai confini dell'UE senza attraversare una frontiera controllata.

L'applicazione della legge nell'Asia centrale è ulteriormente ostacolata dalla mancanza di una normativa specifica contro la produzione e il traffico di droga e contro il riciclaggio di denaro. Mancano le conoscenze specialistiche quanto alle tecniche di applicazione della legge e all'efficace raccolta, analisi e ricerca dei dati. I conflitti di competenza ostacolano lo scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge.

Il traffico di stupefacenti, la criminalità organizzata e la corruzione sono strettamente interconnessi. Nelle repubbliche dell'Asia centrale tali fattori minacciano le riforme economiche, la trasparenza e l'affidabilità delle istituzioni pubbliche, le riforme legali e istituzionali, la sicurezza e la stabilità, i diritti umani, la legittimazione dei sistemi politici e la democrazia.

### **III. AZIONI**

#### **A. Pianificazione strategica**

Una visione generale a livello internazionale, regionale e nazionale è di vitale importanza per garantire che vengano presi in considerazione tutti gli aspetti del problema e che le risorse, tanto nazionali quanto provenienti da fonti esterne pubbliche e private, siano correttamente mirate a campi d'azione prioritari, in particolare all'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e per la prevenzione del crimine (ODCCP). È necessaria un'impostazione strutturata, che coinvolga tutti i partner in un'attiva cooperazione anche al fine di evitare una duplicazione degli sforzi. Il contesto dell'ONU ha al riguardo un ruolo particolarmente importante.

**Le azioni ai sensi del presente piano d'azione includono, se necessario, un sostegno:**

- per assistere gli organismi governativi, in coordinamento con altri attori, nell'elaborazione e nell'attuazione di piani guida strategici nazionali e di piani d'azione per lo sviluppo in concreto di progetti e azioni;
- per assistere gli organismi governativi, in coordinamento con altri attori della regione, nell'elaborazione e nell'attuazione di una strategia regionale globale;
- per operare insieme a tutte le parti interessate allo scopo di garantire coerenza e complementarità, in modo che le azioni siano attuate in modo efficace, senza sovrapposizioni e conseguenti duplicazioni di risorse.

**B. Consolidamento legislativo e istituzionale**

Un sistema giuridico efficace tutela i singoli cittadini e definisce cosa s'intende per attività criminale. Esso stabilisce procedure di esecuzione, definisce i poteri e i limiti delle autorità incaricate dell'applicazione della legge e costituisce la base dei procedimenti penali.

Muovendo dalla legislazione, le istituzioni appropriate che sono attive o potrebbero svolgere un ruolo nell'affrontare il problema della droga potrebbero beneficiare dell'esperienza maturata nell'ambito dell'Unione europea. È importantissimo definire, tramite norme di legge e procedure operative, il ruolo delle autorità incaricate dell'applicazione della legge interessate, cosicché esse diventino complementari e lavorino efficacemente insieme; altrettanto importante è l'esistenza di un quadro legislativo che consenta a tali autorità di collaborare oltre frontiera, come nel caso delle consegne controllate.

In molti casi, il settore giudiziario ha mostrato scarsa sensibilità agli elementi chiave della criminalità connessa alla droga. Le politiche in materia di condanne dovrebbero operare una distinzione tra coloro che hanno commesso infrazioni gravi e i tossicomani, che possono aver bisogno più di un'assistenza medica che di una condanna penale. L'azione delle ONG può essere particolarmente importante, in quanto possono svolgere un ruolo di primo piano nella riduzione della domanda e nella promozione dei diritti umani. In molti casi non esiste né il quadro normativo né il know-how per potenziare la loro attività.

### **Le azioni possono includere le seguenti:**

- assistenza per migliorare la legislazione, ove opportuno;
- assistenza nell'attuazione delle pertinenti convenzioni dell'ONU;
- assistenza nella creazione e nel rafforzamento di organismi di coordinamento orizzontale (Consigli sulla droga);
- sostegno ai sistemi giudiziari per i problemi attinenti alla droga, per esempio migliorando la loro organizzazione e offrendo una formazione a magistrati e giudici e garantendo, tra l'altro, il rispetto dei diritti umani;
- assistenza per la creazione di una società civile, in particolare di organizzazioni non governative (ONG) attive nel settore della droga;
- programmi per migliorare l'integrità del personale incaricato dell'applicazione della legge, del personale giudiziario e di quello governativo.

### **C. Applicazione della legge e cooperazione giudiziaria**

La cooperazione tra l'Unione europea e gli Stati dell'Asia centrale nel campo dell'applicazione della legge e della cooperazione giudiziaria deve essere conforme ai principi della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope (Convenzione di Vienna del 1988) e alle misure per promuovere la cooperazione giudiziaria (estradizione, assistenza giudiziaria reciproca, trasferimento dei processi, formazione e altre forme di cooperazione, consegne controllate, ecc.) adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Le autorità incaricate dell'applicazione della legge sono in prima linea nella lotta alla produzione e al traffico di droga. Inoltre, esse sono spesso il primo punto di contatto fra tossicodipendenti e organismi ufficiali. La loro efficacia nel combattere gli aspetti criminali legati alla droga è di importanza fondamentale.

Il sistema giudiziario nei paesi della regione deve adottare un'impostazione coerente verso i contravventori, di modo che il livello delle sanzioni non influisca sul traffico e sui reati connessi creando collegamenti deboli all'interno dei paesi e tra di essi.

### **In questo contesto, l'Unione europea prenderà in esame:**

- il sostegno per l'ammodernamento degli organismi incaricati dell'applicazione della legge e delle metodologie operative (analisi del rischio, procedure investigative, raccolta, analisi, diffusione e utilizzazione delle informazioni);
- il sostegno al miglioramento delle misure di sicurezza internazionale in aeroporti, porti, treni e strade, con particolare riguardo alle strozzature nei trasporti, tramite progetti e programmi;
- la promozione di una cooperazione interregionale tra autorità incaricate dell'applicazione della legge, compreso lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa;
- il potenziamento dello scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge nell'Unione europea e nell'Asia centrale;
- la promozione e l'uso della tecnica della "consegna controllata" e di altri metodi investigativi particolari, l'eventuale introduzione di norme legislative nazionali e la promozione della formazione e del sostegno a favore degli organismi incaricati dell'applicazione della legge e degli organi giudiziari;
- lo sviluppo di una rete di cooperazione giudiziaria;
- lo sviluppo di centri per l'applicazione della legislazione nazionale sulla droga e di unità di coordinamento.

#### **D. Precursori e controllo legale delle droghe**

Tutte le misure elaborate nell'ambito del presente piano d'azione devono essere conformi all'articolo 12 della Convenzione di Vienna del 1988 e alle misure adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Nella loro attuazione, un ruolo specifico spetta all'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti (INCB).

Per la loro stessa natura, i precursori sono difficilmente controllabili, in quanto la maggior parte di essi è richiesta per usi legittimi e diffusi. L'Unione europea ha accumulato, nella loro gestione, una ricca esperienza di cui l'Asia centrale potrebbe giovare.

I servizi doganali, insieme ai servizi preposti al rilascio delle licenze e alla polizia, svolgono un ruolo importante nella lotta alla diversione dei precursori:

- garantendo un adeguato controllo preventivo delle spedizioni di precursori prima che esse lascino il loro territorio doganale;
- raccogliendo e analizzando informazioni per creare una "intelligence" e anticipare in tal modo le tendenze diversive;
- mettendo in comune l'informazione a livello nazionale, regionale e internazionale.

### **Si potrebbe offrire un sostegno per le seguenti finalità:**

- offrire una formazione ai funzionari degli Stati dell'Asia centrale responsabili del controllo dei precursori nei settori amministrativo e dell'applicazione della legge. Tale formazione, finalizzata alla lotta contro la diversione dei precursori, dovrebbe comprendere in particolare un'assistenza in fatto di normativa sul controllo dei precursori e di tecniche di polizia scientifica;
- rafforzare i sistemi nazionali e regionali di controllo dei precursori, principalmente per quanto riguarda l'informazione, come i meccanismi per valutare la capacità produttiva delle sostanze controllate, le quantità effettivamente prodotte e le esigenze delle industrie che ne fanno uso legittimo;
- promuovere lo scambio di informazioni e l'ulteriore sviluppo di sistemi di sorveglianza e di indagine sulle forme di diversione, mettendo un accento particolare sulle attività elaborate da organismi regionali;
- promuovere lo scambio di esperienze pratiche nel campo del controllo dei precursori, allo scopo di agevolare una più efficace cooperazione a livello sia regionale che di UE;
- fornire consulenze sui meccanismi legali e operativi di sorveglianza per evitare la diversione e il traffico di precursori;
- sostenere le autorità incaricate dell'applicazione della legge nell'adempimento delle loro funzioni.

### **E. Riciclaggio di denaro**

Nell'evidenziare gli impegni derivanti dalle pertinenti disposizioni della Convenzione di Vienna del 1988 e le date limite stabilite dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite per adottare, entro il 2003, normative e programmi nazionali antiriciclaggio e misure specifiche, si potrebbero prendere in considerazione le seguenti misure concrete:

- sostegno all'attuazione del piano d'azione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite contro il riciclaggio di denaro;
- tenuto conto delle raccomandazioni del GAFI e della normativa CE vigente, assistenza nell'elaborazione della normativa e istituzione di Unità di informazione finanziaria;
- offerta di un'adeguata formazione ai settori pubblico, bancario e finanziario.

### **F. Eliminazione delle coltivazioni illegali e sviluppo alternativo**

Nell'ambito del presente piano d'azione, l'Unione europea e gli Stati dell'Asia centrale agiscono in conformità dei principi stabiliti nel Piano d'azione sulla cooperazione internazionale per l'eliminazione delle coltivazioni illegali di droga e lo sviluppo alternativo (S-20AE).

In passato, le misure per le colture di sostituzione hanno avuto livelli di riuscita molto diversificati. Spesso è indicata una combinazione di misure che congiunga un sostegno attivo ai produttori nell'apprendimento di nuovi metodi di coltivazione, un migliore accesso alle zone di produzione, un'apertura ai mercati di colture alternative, possibilmente a più alto valore venale, il tutto legato a sanzioni per chi continua nelle vecchie produzioni (p. es. distruzione delle coltivazioni illegali appena prima del raccolto, con conseguente perdita di reddito). Va comunque evidenziato che l'esigenza fondamentale delle regioni di produzione è lo sviluppo economico.

Si dovrebbe mettere in rilievo il rischio potenziale della coltivazione selvaggia di cannabis, papavero da oppio ed efedra. In determinati casi, i progetti alternativi di sviluppo potrebbero incentivare il passaggio dalla produzione di colture illegali ad attività economiche lecite.

**Tra l'altro, si potrebbero prendere in esame misure nei seguenti settori:**

- inclusione, tra i principali temi della politica di sviluppo, di progetti di sviluppo alternativo per incoraggiare la sostituzione delle coltivazioni illegali;
- nelle zone in cui la coltivazione illegale perdura nonostante le alternative esistenti, azioni di applicazione della legge, compresi eventualmente programmi di estirpazione, per evitare la persistenza di coltivazioni illegali usate per la produzione di droga;
- scambi di informazioni sulle azioni in questo settore tra i governi della regione;
- gli Stati dell'Asia centrale dovrebbero promuovere lo sviluppo economico delle regioni disagiate che producono droghe.

**G. Riduzione della domanda**

Tutti i programmi e le azioni ai sensi del presente piano d'azione di dovrebbero basare sulla dichiarazione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite in merito ai principi guida per la riduzione della domanda, come pure sul corrispondente piano d'azione adottato dalla stessa. Inoltre, l'esperienza degli Stati membri dell'UE nel campo della riduzione della domanda potrebbe essere utilizzata come valida base di cooperazione.

Il mercato internazionale delle droghe illegali è condizionato dalla domanda. In alcune zone di produzione o di coltivazione selvaggia esiste una tradizione nell'uso di tali sostanze, ma la sua forma e la sua portata hanno rapidamente raggiunto nuovi strati della popolazione. Ciò vale in particolare per i giovani e per la popolazione urbana.

La crescita della domanda è in gran parte collegata alla mancanza di istruzione e di sviluppo economico, oltre che a carenze sociali. Per contrastare l'aumento della domanda occorre affrontare diversamente le sue cause. Politiche sociali fautrici di attività alternative, misure educative mirate ai giovani e ai soggetti particolarmente vulnerabili e, non ultimo, attività che contrastino le pressioni sociali verso la tossicomania.

I fornitori e i trafficanti creano anch'essi domanda, non ultimo pagando in natura le persone implicate nello spaccio e nella distribuzione, aumentando così la pressione per vendere a livello locale i loro prodotti illeciti. Lo sviluppo economico e sociale, che sia o non sia finalizzato specificamente alla riduzione della domanda di droghe, può avere un notevole impatto su tale domanda.

Le ONG possono svolgere un ruolo particolarmente efficace nella sensibilizzazione, nella cura dei tossicodipendenti e in progetti sociali su scala ridotta.

**Tra le azioni specifiche ai sensi del presente piano d'azione potrebbero figurare:**

- il sostegno alle azioni di riduzione della domanda, mirate alle popolazioni ad alto rischio;
- il sostegno alle attività intraprese in tali settori da organizzazioni civili che dimostrino dedizione e professionalità, da valutare secondo criteri riconosciuti a livello nazionale e internazionale; inoltre, rapporti più stretti fra ONG europee e centroasiatiche e altri operatori nel campo della prevenzione, della cura e del reinserimento;
- lo scambio di informazioni sugli indicatori dell'uso e dell'abuso di droghe e sul loro impatto sanitario e sociale.

Promuovere inoltre l'interscambio delle esperienze maturate in entrambe le regioni riguardo alla riduzione della domanda.