

I cinque principi politici dell'International Drug Policy Consortium

Ecco il documento dell'International Drug Policy Consortium, per promuovere un dibattito aperto e obbiettivo sulle politiche della droga.

Il Consorzio Internazionale di Politica delle Droghe (Idcp) è una rete globale di 25 associazioni non governative e di reti professionali specializzate in temi relativi all'uso di droga illegale. Il Consorzio ha come scopo la promozione di un dibattito aperto e obbiettivo sull'efficacia, la direzione e il contenuto delle politiche sulla droga a livello nazionale e internazionale, e sostiene politiche basate sull'evidenza scientifica che siano efficaci nel ridurre il danno droga correlato. Il Consorzio produce documenti mirati, diffonde rapporti delle organizzazioni che ne fanno parte su particolari argomenti concernenti la droga, e offre servizi di consulenza di esperti a policymaker e funzionari in tutto il mondo. I membri appartenenti allo IDCP hanno una vasta gamma di esperienza e di competenza nell'analisi delle politiche sulla droga e hanno contribuito ai dibattiti politici sia a livello nazionale che internazionale. Diversi membri hanno avuto un ruolo ufficiale, accademico o di governo, nell'ideazione o nella valutazione delle politiche e delle strategie sulla droga.

Sulla base di una revisione dell'evidenze attualmente disponibili, i membri del Consorzio hanno convenuto di promuovere, nel lavoro di advocacy con i governi e le agenzie internazionali, i seguenti cinque principi:

Le decisioni sulla politica delle droghe dovrebbero rifarsi in misura maggiore alle migliori evidenze disponibili

L'uso di droghe illegali e le risposte politiche a questo problema hanno un impatto significativo sulle vite di centinaia di milioni di persone. Lo sviluppo e la messa in atto di politiche efficaci in questo campo è dunque un aspetto importante delle politiche sociali. Perciò rimane oggetto di preoccupazione che i dibattiti e le decisioni sulla politica delle droghe- nei parlamenti nazionali e in contesti internazionali come il parlamento europeo, lo Oas-Cicad, lo Asean/Cina Accord, o la Commissione delle Nazioni Unite sulle droghe narcotiche (Cnd) - siano spesso dominati da considerazioni ideologiche, politiche o diplomatiche più che dalla ricerca obbiettiva di politiche e di programmi per ottimizzare la salute e il benessere umano.

La disponibilità di dati e di analisi sull'uso di droga, sui problemi correlati e sull'impatto delle politiche è aumentata in maniera massiccia negli ultimi dieci anni, ma questa analisi non trova sufficiente sbocco nei dibattiti politici internazionali. Negli anni '90, molti governi hanno creato strategie complessive a livello nazionale, e si sono impegnati a valutarle continuamente e a rivederle alla luce dell'esperienza e delle evidenze scientifiche. In pratica però, solo una manciata di paesi hanno condotto valutazioni indipendenti, mentre l'esperienza comune è stata quella di una affrettata revisione interna, cui hanno fatto seguito la riconferma e la continuazione dei punti principali della strategia già esistente. Allo stesso modo, le Nazioni Unite si stanno avvicinando alla fine della strategia decennale concordata nella Sessione Speciale dell'Assemblea Generale sulle droghe del 1998, che stabilì obbiettivi molto ambiziosi a livello globale per la riduzione dell'offerta e della domanda di droghe illegali. Ma scarsi, in maniera preoccupante, sono i passi intrapresi per la revisione dell'evidenza disponibile per questa pietra miliare chiave, dando l'impressione che gli stati membri si stiano preparando semplicemente a riaffermare le politiche e i programmi attuali. Considerati i significativi cambiamenti degli ultimi dieci anni nella grandezza e nella natura del mercato globale della

droga, nonché il fatto che le politiche nazionali e la collaborazione internazionale non sono riuscite ancora a ridurre l'uso di droga in maniera cospicua (o a combattere i danni conseguenti), sosteniamo che sarebbe oggi particolarmente appropriata e fattibile una valutazione comprensiva dei progressi fin qui fatti e delle opzioni per il futuro.

Le politiche sulle droghe dovrebbero spostare il focus e le priorità dalla riduzione del volume del mercato della droga alla riduzione delle sue conseguenze negative

Sin dai primi accordi internazionali sul controllo della droga agli inizi del ventesimo secolo, il focus delle politiche è stato nel contrasto all'offerta di droga illegale, cercando di prevenire la produzione e la distribuzione, e perseguendo e arrestando i consumatori. Questa strategia era basata sulla credenza che riuscire a ridurre la disponibilità di sostanze potenzialmente dannose fosse il modo più semplice e più affidabile per ridurre le conseguenze dannose del loro uso. Dopo circa cento anni di controllo sulla droga, due sono sostanzialmente le ragioni per cui questo paradigma è ormai datato:

La capacità dei governi e delle agenzie internazionali di comprimere il mercato globale di droghe come la canapa, l'eroina e la cocaina si è rivelata limitata. Nonostante alcuni successi a livello locale, e l'accresciuta concentrazione di produzione di oppio in Afghanistan e di cocaina in Colombia, il volume di commercio globale di queste sostanze è aumentato massicciamente nella seconda metà del ventesimo secolo ed è rimasto stabile, nella migliore delle ipotesi, negli ultimi dieci anni.

Al tempo stesso, i meccanismi di rifornimento di droghe come la canapa e gli stimolanti amfetaminici (Afs) si sono diversificati in maniera significativa, con un vasto numero di operazioni di produzione e di spaccio su scala ridotta, mentre cresce la produzione domestica: il che li rende meno vulnerabili agli sforzi di repressione sia nazionali che internazionali. Nelle poche occasioni in cui si riesce a bloccare il rifornimento di una particolare droga da un luogo specifico, i trafficanti si spostano rapidamente verso un'altra fonte di approvvigionamento, oppure sono i consumatori a cambiare droga. Se si misurano in termini di prezzo, di purezza o di facilità di rifornimento, si può dire che oggi le droghe illegali sono più accessibili nella gran parte del mondo di quanto non lo fossero dieci anni fa quando fu lanciata l'ultima strategia globale, che promise progressi significativi "nell'eliminare o ridurre in maniera consistente la coltivazione illecita della pianta di coca, della canapa e del papavero da oppio". Non si può rivendicare come un successo questo stato di cose.

Ci sono governi e amministratori locali che sempre più hanno adottato politiche e programmi che non mirano direttamente a ridurre il volume del mercato della droga, ma che si pongono come obiettivo specifico i danni derivanti dal consumo - ad esempio, misure di sanità pubblica per prevenire le morti per overdose e l'infezione da Hiv, oppure azioni a livello locale per fronteggiare i piccoli reati associati ai mercati della droga. Gli obiettivi chiave di queste politiche e di questi programmi sono la riduzione dei danni conseguenti al consumo, più che la riduzione del consumo di droga in sé. Oggi molti governi riconoscono esplicitamente, nelle loro strategie nazionali e locali, che un certo livello di consumo è inevitabile nelle loro società, e che la loro prima responsabilità è di minimizzare le conseguenze negative dell'uso. Questa posizione è stata rafforzata da crescenti evidenze, che dimostrano come programmi opportunamente predisposti e applicati nel campo dell'istruzione pubblica, della promozione della salute, della riduzione dei reati, possano essere efficaci nel mitigare le conseguenze più negative dell'uso di droga. Il crescente sostegno a questi programmi porta sempre più ad una non comunicazione fra le politiche nazionali portate avanti da molti paesi e la persistente enfasi sulle politiche di riduzione dell'offerta, promossa attraverso i meccanismi internazionali.

Le tensioni che sorgono fra la semplice focalizzazione sulla lotta all'offerta e l'insieme più complesso di politiche miranti a ridurre le conseguenze dannose del consumo, hanno bisogno di una risoluzione sia a livello di strategie nazionali che di programmi internazionali. Oggi molti

governi nazionali riescono agevolmente a integrare obiettivi relativi all'offerta, alla domanda e anche alle conseguenze negative dell'uso. Nel 1998, le Nazioni Unite incorporarono nelle proprie politiche e nei programmi obiettivi relativi alla riduzione della domanda per completare la precedente focalizzazione sulla riduzione dell'offerta. La prossima sfida della comunità internazionale sarà di trovare il modo di inserire all'interno degli accordi internazionali obiettivi e programmi relativi alla riduzione delle conseguenze negative del consumo di droga.

Gli sforzi per ridurre l'offerta di droghe non dovrebbero concentrarsi sulla punizione dei coltivatori

Finché ci sarà una domanda di prodotti derivanti da droghe estratte da piante, come l'oppio, la cocaina e la canapa, e finché ne verranno profitti dalla loro distribuzione, queste piante saranno coltivate da qualche parte nel mondo (oppure saranno prodotte sinteticamente sostanze alternative). Questo è vero perfino per gli stimolanti amfetaminici e per l'ecstasy che, a dispetto del fatto di essere percepiti come sintetici, sono ancora largamente basati sulle piante di efedra e di sassifraga. Tutti gli sforzi fatti per impedire la coltivazione di queste piante si sono risolti in un fallimento- la coltivazione si è spostata in una diversa area, col cosiddetto "effetto pallone"- oppure, nella migliore delle ipotesi, nell'interruzione del rifornimento di droga ai consumatori per un breve periodo. La riduzione delle coltivazioni di coca in Perù agli inizi degli anni '90, e in Bolivia alla fine degli stessi anni, ha semplicemente spostato la produzione in Colombia, incrementandola. Allo stesso modo, il successo dell'azione per ridurre la coltivazione di papavero da oppio in Thailandia e in Pakistan negli anni '90 ha aumentato il livello di produzione in Afghanistan. Alla luce di questa esperienza, è difficile vedere come i continui sforzi per ridurre la coltivazione di queste sostanze possano mai raggiungere l'obiettivo fissato di impedire il rifornimento dei prodotti concentrati o sintetizzati al mercato dei consumatori.

E'importante, chiaramente, l'azione intrapresa dai governi e dalle agenzie internazionali per fronteggiare il crescente raggio d'azione e la crescente influenza delle reti e delle organizzazioni criminali, che traggono molta della loro ricchezza dalla distribuzione delle droghe illegali. Tuttavia, questa sfida dovrebbe essere guidata da obiettivi più vasti concernenti la soppressione del crimine organizzato, più che da una semplice focalizzazione sulla quantità di droghe intercettate.

Allo stesso modo, c'è necessità di un'azione internazionale per portare stabilità e prosperità alle aree dove si coltivano droghe illegali (al momento attuale concentrata sull'Afghanistan e la regione andina del Sud America), ma la priorità in questo sforzo dovrebbe essere la creazione di mezzi di sussistenza sostenibili e di migliore qualità di vita per alcune fra le più povere popolazioni della terra. Questo è un approccio più umano ma anche più efficace. I contadini poveri coltivano le piante usate nella produzione di droghe illecite come mezzo di sussistenza basilare. Se si sradica quella che spesso costituisce per i contadini l'unica fonte di sopravvivenza, prima ancora di impiantare mezzi alternativi di sussistenza, il risultato sarà una spirale progressiva di povertà, con la sicurezza che questi contadini planteranno di nuovo le coltivazioni illegali, che così si espanderanno geograficamente.

La continua promozione dei programmi di eradicazione forzata nelle Ande e in Afghanistan non può essere giustificata né rispetto alle prospettive di successo nel ridurre l'offerta complessiva di droga, né rispetto all'impatto sulla situazione locale. I programmi di eradicazione forzata sono spesso controproducenti, generano conflitti sociali e violenza politica e minano la legittimità dei governi. L'irrorazione per via aerea delle coltivazioni con pesticidi ha un impatto negativo sulle economie fragili e sull'ambiente nelle aree di coltivazione, e contribuisce alla povertà e all'esclusione delle comunità rurali. Questo fa sì che le politiche antidroga degli Stati Uniti, sostenute dallo Unodc, entrino in conflitto diretto con le politiche di sviluppo e dei diritti umani di altre agenzie Onu, come lo Undp, Unaid, la Fao, lo Unesco e lo Unhcr.

Una politica più responsabile ed efficace che miri a ridurre la fornitura di droghe illegali dovrebbe focalizzarsi su obiettivi di sviluppo e di risoluzione dei conflitti nelle aree dove attualmente si produce, invece di trattare come criminali intere comunità e culture; e dovrebbe indirizzare più esplicitamente la repressione verso le reti criminali che fanno i maggiori profitti dal processo di sintesi e di distribuzione delle sostanze illegali.

Gli sforzi per ridurre la domanda di droghe non dovrebbero concentrarsi sulla punizione dei consumatori

Il Rapporto Mondiale sulle Droghe del 2006 stima che ci siano circa 200 milioni di consumatori correnti di droghe illegali, il che è all'incirca il 5% della popolazione adulta. Le ricerche disponibili ci dicono che la stessa cifra moltiplicata per 3 o 4 corrisponde al numero di persone che hanno usato droghe illegali ad un certo momento della loro vita. Ma è probabile che perfino queste cifre siano sottostimate, in virtù dei limiti dei sistemi di rilevazione di molti paesi. Stante il volume dell'uso di droghe illegali (e l'uso diffuso e improprio di farmaci e di sostanze psicoattive non coperte dalle convenzioni internazionali), ogni tentativo di criminalizzare e di intraprendere azioni repressive contro questa massa di consumatori non costituisce una strategia percorribile. In pratica, la gran parte dei governi fanno forti dichiarazioni di disapprovazione del consumo di droga, ma sono solo in grado di agire contro una piccola porzione di consumatori. Concepire e intraprendere azioni contro tutti i consumatori richiederebbe risorse ben al di là della portata anche delle nazioni più ricche, porterebbe probabilmente a infrangere i diritti umani e avrebbe severi impatti sociali negativi. Questo "gap repressivo" mina l'obiettivo chiave dell'applicazione della legge penale - la deterrenza verso i potenziali consumatori per paura dell'arresto e della punizione. Chi usa droghe, nonché i consumatori potenziali, sanno che i rischi di essere presi sono minimi. Le ricerche sui fattori causali che spingono le persone a usare o a non usare droghe, mostrano in maniera coerente che il rischio dell'arresto e della punizione è solo un elemento di impatto marginale, molto meno importante dei fattori sociali, culturali, emozionali. Inoltre, gli studi sui legami fra i tassi di repressione e la prevalenza dei consumi non riscontrano una correlazione chiara fra i due elementi - ci sono alcuni paesi con alti tassi di arresto e alti livelli di punizione che hanno un'alta prevalenza, mentre alcuni paesi con leggi più liberali hanno una bassa prevalenza.

Stante l'impatto limitato sugli obiettivi della politica delle droghe della repressione diffusa e della punizione dei consumatori, è difficile comprendere perché si continui a sostenere questo approccio, visto che ha notevoli effetti collaterali negativi:

L'uso diffuso dell'azione di polizia, del perseguimento e della punizione dei consumatori di droga crea un onere significativo sulle finanze pubbliche ed è, in molti paesi, un importante fattore nell'intasamento dei tribunali e del sistema carcerario.

La repressione nei confronti dei consumatori è sempre attuata in maniera diseguale, e gli arresti si focalizzano sui poveri, le minoranze urbane ed etniche, vuoi perché sono più visibili, vuoi per i pregiudizi delle istituzioni.

Gli sforzi per chiudere il "gap repressivo" spingono spesso le autorità verso pratiche discutibili rispetto ai diritti umani, come l'eliminazione della presunzione d'innocenza o l'invasione della privacy.

Nella misura in cui si usa il carcere come punizione, l'effetto è di concentrare in un ambiente chiuso grandi numeri di consumatori, col risultato di creare le condizioni per una accresciuta pressione dei pari sui non consumatori e per la diffusione di malattie e di infezioni correlate alle droghe.

Se i nostri obiettivi sono le conseguenze meno dannose possibili del consumo, allora le attività di riduzione della domanda e le risorse dovrebbero essere concentrate nell'aiutare i consumatori e i potenziali consumatori a comprendere i rischi associati all'uso di droga, e nell'offrire a coloro che ne abbiano bisogno un facile accesso ai servizi di consulenza e di riabilitazione. In

pratica, questo significa un'informazione diffusa e veritiera e programmi educativi sulle proprietà e i rischi delle droghe, un largo accesso ai trattamenti efficaci per chi è diventato dipendente e, cosa ancora più importante, programmi di inclusione sociale per ridurre al minimo la povertà e l'alienazione che causano tanta parte del problema del consumo.

Il sistema Onu dovrebbe sviluppare un approccio più coordinato e coerente ai temi della politica delle droghe

Le attuali strutture preposte a occuparsi di politica delle droghe alle Nazioni Unite sono in certo senso il prodotto di un accidente storico. Via via che fu trovato l'accordo sulle convenzioni per il controllo delle droghe, fu necessario creare le istituzioni che coordinassero l'attuazione di questi accordi e che sorvegliassero l'adeguamento degli stati membri a questi stessi accordi. Lo International Narcotics Control Board (Incb) e lo United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc) non sono cresciuti in conformità a questo processo e hanno teso a interpretare i loro mandati in maniera limitata e unilaterale. Lo Incb ha agito per larga parte come guardiano dello spirito e dell'attuazione delle convenzioni. Sempre più lo Incb va oltre il suo mandato ed è lesto a criticare gli stati membri che si allontanano da quelli che a suo giudizio devono essere i requisiti legali o che, sempre a suo giudizio, indeboliscono il consenso internazionale; e fa questo senza alcuna considerazione degli sviluppi delle politiche delle Nazioni Unite in settori collegati. Quanto allo Unodc, esso si è mosso in primo luogo sul piano politico come un campione degli approcci repressivi e come il difensore delle strutture e dei programmi esistenti. A livello nazionale, si riconosce che politiche della droga efficaci hanno bisogno di un coordinamento trasversale a diverse aree - salute, attività di polizia, sviluppo sociale ed economico, affari esteri. Ma questo coordinamento manca nel sistema delle Nazioni Unite. Le agenzie Onu che hanno un importante interesse nei temi di politica delle droghe evitano l'argomento, oppure si conformano alle priorità o alle posizioni dell'agenzia specializzata, relativamente piccola, che, per sua natura, ha un focus sul crimine e sulla repressione. Questo stato di cose diventa sempre meno difendibile via via che divengono chiari i legami fra i mercati della droga e lo sviluppo, la sanità pubblica e i diritti umani. In vista della svolta politica dell'Unodc per focalizzarsi di più sui collegamenti fra droghe, crimine e terrorismo, è ora necessaria una nuova collocazione del tema droghe all'interno del sistema Onu nel suo complesso.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità e la UnaidS dovrebbero avere un mandato più importante, paragonabile a quello dello Incb e dell'Unodc, nell'identificare e nel dare risposta alle minacce alla salute pubblica che sono collegate al consumo di droga e alla dipendenza.

Lo Undp, la UnaidS, la Fao, la Banca Mondiale e lo Unchr dovrebbero essere più coinvolti nell'accertamento della coerenza fra le azioni contro la coltivazione di droga, lo spaccio e il consumo e il rispetto dei diritti umani, nonché gli standard di sviluppo e le priorità sancite nella Carta delle Nazioni Unite e gli Obiettivi del Millennio rispetto alla riduzione della povertà e alla prevenzione dell'Hiv.

Per lo Unodc e lo Incb, c'è un ruolo positivo e potenzialmente forte in un sistema più coordinato a livello di Nazioni Unite. Lo Incb potrebbe utilizzare il suo ampio mandato non solo per criticare gli stati membri per ogni percepita deviazione dagli aspetti delle convenzioni che riguardano la repressione; ma per aiutare i governi a comprendere la gamma delle pratiche e delle politiche che sarebbero appropriate per l'implementazione delle direttive che provengono dal sistema Onu nel suo complesso. Per svolgere questo compito più vasto, può rendersi necessaria una revisione dei criteri di selezione per diventare membri dello Incb, dominato al momento dalle competenze farmacologiche piuttosto che dall'esperienza relativa al più ampio contesto politico in cui trova posto l'uso di droga.

Lo Unodc dovrebbe diventare più simile a un organismo di coordinamento che, a parte le sue funzioni normative, faciliti la coesione di un approccio di sistema delle Nazioni Unite alla politica delle droghe, agisca come un centro di eccellenza che metta a confronto e diffonda le migliori pratiche nella riduzione dell'offerta, nella riduzione della domanda, e nel ridurre le conseguenze dannose delle droghe; e che, attraverso la Cnd, offra un forum agli stati membri per dibattere le sfide della politica delle droghe in modo aperto e obbiettivo. Tutti questi sviluppi, e particolarmente quest'ultimo, dipenderanno dall'impegno degli stati membri nel misurarsi proprio con le sfide reali che oggi si presentano nella politica internazionale delle droghe, con la volontà di discutere e di trovare soluzioni efficaci, invece di rimanere bloccati in posizioni datate e polarizzate.

I membri dello International Drug Policy Consortium sono consapevoli che la ricerca di approcci efficaci in questo campo difficile delle politiche sociali comporta difficoltà. In questo breve documento, abbiamo sintetizzato alcune questioni molto complesse, e abbiamo fatto alcune raccomandazioni di larga applicazione. Riteniamo comunque che queste posizioni siano sostenute da una revisione obbiettiva delle attuali evidenze ed esperienze in tutto il mondo. In ogni modo, sappiamo che non esiste una soluzione semplice ai problemi associati all'uso diffuso delle droghe illegali, e in verità ciò che funziona in un contesto può essere del tutto inappropriato in un altro. Perciò ci impegniamo ad una costante revisione delle evidenze scientifiche disponibili e, se ci saranno indicazioni per modificare le nostre posizioni, le cambieremo di conseguenza.

Ci sono anche enormi barriere politiche e diplomatiche sulla via di alcune azioni che proponiamo. Riconosciamo la complessità delle relazioni internazionali in questo campo, ma pensiamo sia importante enunciare chiaramente quelli che noi consideriamo i principi guida di politiche ragionevoli sulle droghe, prima di impegnarci nel dibattito, assai più lungo, su come realisticamente lavorare per mettere in atto queste politiche.