

La strada per UNGASS 2016:

Metodo e richieste da IDPC

Novembre 2014

Introduzione

Nel 2016 si terrà a New York la Sessione Speciale della Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGASS) dedicate alle politiche sulle droghe. L'Assemblea Generale è l'organo politico e rappresentativo più alto delle Nazioni Unite, non è frequente che ci siano Sessioni Speciali su argomenti specifici convocate su richiesta degli Stati membri. La sessione UNGASS ha la possibilità di essere un momento di innovazione e di dibattito aperto sul sistema internazionale di controllo sulle droghe – ma c'è molto lavoro da fare per assicurare che questo avvenga.

Il Consorzio Internazionale per le Politiche sulle Droghe (IDPC) è una rete di più di 120 organizzazioni della società civile che si sono associate per promuovere una discussione oggettiva e trasparente sulle politiche nazionali ed internazionali sulle droghe. Questo documento esplicita le cinque principali richieste che i membri del Consorzio sosterranno collettivamente da oggi fino al 2016. Queste richieste sono state definite attraverso specifici momenti di consultazione fra i membri di IDPC e i loro partners, ed ognuna sarà spiegata con maggior dettaglio in documenti informativi che saranno prodotti nei prossimi mesi:

- ASK 1:** garantire un dibattito aperto e inclusivo
- ASK 2:** rideterminare gli obiettivi della politiche sulle droghe
- ASK 3:** sostenere azioni di innovazione e sperimentazione
- ASK 4:** fermare la criminalizzazione delle persone più fragili
- ASK 5:** promuovere la riduzione del danno



La sala dell'Assemblea Generale dell'ONU, New York

ASK 1: Garantire un dibattito aperto e inclusivo

La sessione Ungass sulle droghe è un'importante occasione per valutare in maniera appropriata ed onestamente i successi e i fallimenti delle politiche sulle droghe che sono state promosse negli ultimi 50 anni: questa discussione è assolutamente necessaria – ed è per questo che i Presidenti della Colombia, Guatemala e Messico hanno richiesto che UNGASS si tenesse nel 2016 (invece che nel 2019 come era originariamente previsto). Dovrà essere garantito che ci sia un dibattito aperto – che includa tutte le agenzie dell'ONU, scienziati e ricercatori, società civile e coloro che più di tutti sono coinvolti dagli effetti delle politiche sulle droghe (includere le persone che usano le droghe e i piccoli coltivatori che vivono di coltivazioni agricole legate alle droghe). Giungere ad una giusta politica sulle droghe è un importante e urgente obiettivo che richiede coraggio politico e capacità di leadership per garantire un dibattito onesto, inclusivo e aperto.

Per garantire la partecipazione della società civile devono essere adottati meccanismi procedurali certi:

- Una Task Force della Società Civile formalmente riconosciuta dovrebbe essere organizzata e fornita di risorse adeguate prima di UNGASS. Come nel passato questo dovrebbe essere il risultato della collaborazione fra il Comitato delle ONG di Vienna (VNGO) e quello di New York (NYNGOC). Attraverso i due comitati la Task Force deve includere le diverse posizioni presenti nella società civile, deve garantire la rappresentanza geografica e deve garantire la dovuta importanza ai rappresentanti delle comunità maggiormente colpite dalla politica sulle droghe.
- devono essere organizzate consultazioni regionali con gli attori della società civile in modo da garantire un forte coinvolgimento locale
- Tre mesi prima di Ungass devono essere organizzate audizioni consultive fra la società civile e gli stati membri
- I portavoce e gli attivisti della società civile devono essere presenti alle riunioni plenarie di Ungass, alle tavole rotonde e nei gruppi di lavoro
- Deve essere garantita la libera partecipazione ad Ungass di osservatori delle associazioni della società civile riconosciute e non

La stessa sessione UNGASS non dovrà limitarsi ad una riaffermazione dei documenti precedenti o essere semplicemente una tappa di passaggio per il successivo appuntamento del 2019. Dando la giusta importanza alle questioni in gioco, la sessione di UNGASS deve essere considerata come un momento a sé stante dove nuovi accordi possano potenzialmente essere raggiunti in modo da riflettere la rapida evoluzione delle sfide nella politica sulla droga. Gli obiettivi attuali (“eliminare o ridurre in maniera significativa e misurabile” la coltivazione illegale di papavero da oppio, foglie di coca e cannabis, la domanda di droga illegale e i rischi correlati, il traffico delle sostanze psicotrope e dei loro precursori, così come il riciclaggio del denaro sporco prodotto dal mercato della droga) sono non raggiungibili e non appropriati. Per questo, riaffermare semplicemente questi obiettivi è inaccettabile e non riflette la realtà contemporanea del mercato globale della droga, né gli approcci politici alternativi che sono stati intensamente perseguiti in alcuni paesi.

La sessione di UNGASS dovrebbe giungere ad importanti conclusioni. Mentre una nuova Dichiarazione Politica potrebbe non essere raggiungibile o desiderabile in questo stadio – date le divergenze, le manovre politiche e gli interminabili negoziati che soffocano le discussioni sulle politiche sulle droghe basate sul consenso presso la Commissione sulle Droghe (CND) – una relazione sull’andamento dei lavori che descriva accuratamente e obiettivamente quello che speriamo sarà un dibattito ampio, ricco e aperto, dovrebbe essere garantito. Senza il bisogno di completare un negoziato basato sul consenso fra tutte le parti, questo verbale darebbe agli stati membri dei parametri chiari per valutare le proprie scelte politiche, e potrebbe impostare comprensibili raccomandazioni e piani per le ulteriori revisioni multilaterali e per la riforma nel 2019 ed oltre.

Un dibattito aperto esige che siano presi in considerazione una larga gamma di argomenti, inclusi quelli su cui non c’è al momento consenso unanime (come la regolazione del mercato della cannabis, la riduzione del danno e la pena di morte). Temi ed idee per Ungass dovrebbero emergere da consultazioni allargate di esperti – includendo le proposte degli scienziati e della Civil Society Task Force descritta sopra – che possano decidere e presentare proposte ai governi

ASK 2: Rideterminare gli obiettivi della politiche sulle

Nel 1998 la sessione Ungass sulle droghe fu tenuta sotto lo slogan “un mondo libero dalla droga – possiamo farcela”. Allo stesso modo, nel 2009 la Dichiarazione Politica sulle droghe mirava a “eliminare o ridurre significativamente” la produzione illecita delle droghe e la domanda relativa, i danni alla salute e sociali causati dalla droga, e il riciclaggio di denaro sporco proveniente dal mondo della droga. Abbiamo chiaramente fallito il raggiungimento di questi obiettivi – e Ungass dovrebbe invece concentrarsi su come allargare gli obiettivi Onu quali la salute pubblica, la sicurezza umana, lo sviluppo sociale ed economico, e i diritti umani.

I governi dovrebbero sfruttare l’opportunità offerta da Ungass per studiare, valutare e ridefinire gli obiettivi globali del sistema di controllo sulle droghe. Ungass dovrebbe affrontare il fallimento del sistema di controllo sulle droghe nel garantire un adeguato accesso alle sostanze sotto controllo per gli usi medici e scientifici – uno degli obblighi principali tutelati dalle convenzioni ONU che è stato ignorato a favore delle misure stringenti e restrittive di controllo. Gli Stati membri devono dare priorità all’accesso ai medicinali essenziali calmierati e definire una rigida agenda per l’allargamento della copertura universale. I paesi donatori ad alto reddito dovrebbero anche fornire un finanziamento sufficiente per un programma, guidato dall’Organizzazione Mondiale della Sanità e sviluppato in collaborazione con UNODC e le altre agenzie competenti, dedicato alla definizione dei protocolli necessari a garantire un’appropriata, basata sull’evidenza scientifica, e conveniente distribuzione dei farmaci controllati negli stati membri nei quali l’accesso non è adeguato.

I Governi possono inoltre portare il confronto ancora più avanti chiedendo che per il futuro siano utilizzati degli indicatori maggiormente pertinenti e misurabili – guidando

“Mettere al centro la difesa della salute e delle comunità richiede un fondamentale cambio di direzione delle priorità politiche e dell’uso delle risorse, dal fallimentare intervento punitivo a collaudati interventi sociali e per la salute”.

Global Commission on Drug Policy, 2014

gli obiettivi delle politiche sulle droghe lontano dagli “indicatori di processo” come le statistiche sull’eradicazione delle colture, il numero di arresti, i sequestri di droga e le statistiche sugli arresti. Vi è la necessità di esplorare nuovi indicatori incentrati sugli impatti sulla salute, la sicurezza e lo sviluppo – questi dovrebbero occuparsi per esempio di:

- **Salute pubblica, riduzione del danno e benessere:** riduzione delle morti correlate con la droga incluse quelle per overdose, incremento della copertura e della qualità della riduzione del danno e dei servizi trattamentali, riduzione dell’incidenza dell’HIV, epatiti e tubercolosi
- **Medicinali essenziali:** incremento della disponibilità dei medicinali controllati per usi medici e scientifici – specialmente per le cure del dolore e palliative nei paesi a medio e basso reddito.
- **Sicurezza:** incremento della sicurezza per i cittadini e riduzione della violenza, corruzione e crimine derivanti sia dal mercato illecito della droga che come risultato delle politiche di repressione.
- **Sviluppo:** miglioramento degli indicatori sociali ed economici nelle aree di produzione di droga, aumento nella predisposizione di programmi di sviluppo equi e sostenibili per l’ambiente, e avanzamento nel raggiungimento degli Obiettivi Di Sviluppo Sostenibile che saranno lanciati nel 2015.¹
- **Diritti Umani:** la fine delle violazioni dei diritti umani e degli abusi sulle popolazioni, la predisposizione di un robusto e efficiente meccanismo di monitoraggio dei diritti umani per garantire la conformità nei comportamenti dei governi e delle forze dell’ordine, e un completo accesso alla salute e alla protezione sociale e legale con un idoneo accesso alla giustizia e al supporto legale per le vittime degli abusi dei diritti umani.

Per raggiungere questa visione più ampia sui problemi droga correlati e sulle risposte della politica, è essenziale il coinvolgimento attivo in UNGASS di tutto il sistema ONU. Per questo i preparativi devono essere più ampi che il coinvolgimento della sola CND e delle agenzie specializzate con sede a Vienna – richiedono un significativo interessamento di tutti i dipartimenti ONU interessati e della stessa Assemblea Generale.

ASK 3: Sperimentazione di Politiche di sostegno e innovazione

La sessione speciale di UNGASS dovrà riconoscere che ci sono numerosi problemi connessi con le attuali politiche di controllo sulle droghe. Hanno fallito nel ridurre significativamente il mercato illegale della droga, e hanno portato a gravi conseguenze negative: la violenza del mercato illegale; la stigmatizzazione ed emarginazione di centinaia di migliaia di persone che usano droghe; incarcerazione ed arresti di massa; incremento dei danni alla salute come HIV, epatiti e overdosi; spreco di denaro pubblico; la comparsa di droghe adulterate maggiormente dannose per la salute e nuove sostanze psicoattive; e danni all’ambiente e ai mezzi di sostentamento dei coltivatori diretti come effetto dei programmi di eradicazione forzata. Per questo, UNGASS dovrebbe cercare di creare lo spazio affinché i paesi possano sperimentare nuovi orientamenti politici in modo da rispondere alle situazioni reali e concrete. La regolamentazione legale del mercato della cannabis e della coca sono promettenti alternative politiche da cui la comunità internazionale dovrebbe imparare.

¹ <http://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

La contemporanea retorica, anche per l'UNODC e gli Usa, è che le convenzioni sulle droghe contengono già abbastanza flessibilità e non impediscono l'innovazione nelle politiche e una svolta verso un approccio basato sulla salute e i diritti umani. Effettivamente lo spazio di azione dei trattati ha permesso la crescita di molte pratiche di riduzione del danno e di de-criminalizzazione, malgrado i grossi tentativi di delegittimazione da parte del INCB (Organo Internazionale di controllo sulle sostanze stupefacenti) e di altri. I vantaggi dell'enfatizzare i margini di manovra nelle Convenzioni sono che questo potrebbe permettere ad una più ampia platea di politiche innovative sulle droghe di essere accettate (per esempio riduzione del danno, comprese le stanze del consumo e il mercato internazionale di prodotti della coca).

L'esplorazione di nuove interpretazioni dei trattati sulle droghe è un obiettivo importante, ma alla fine è il regime di controllo globale sulle droghe che dovrebbe essere riformato per permettere una regolamentazione giuridica responsabile

Global Commission on Drug Policy, 2014

Ma ci sono anche chiare limitazioni: questa retorica corre il rischio di sorvolare sulla arretratezza e inconsistenza delle disposizioni delle convenzioni, non riconosce la necessità di dare priorità all'obbligo del rispetto dei diritti umani, e potrebbe essere usata per chiudere la porta alla riforma dei trattati. Eventualmente potrebbe addirittura minare il rispetto delle leggi internazionali in generale. Il cambiamento è necessario: il fatto è che le convenzioni ONU vecchie di 50 anni hanno bisogno di essere aggiornate per poter rispondere al mercato globale delle droghe del 21° secolo. Le convenzioni hanno un linguaggio, delle disposizioni e una filosofia di fondo che non corrispondono più ai loro obiettivi. Il Segretario Generale dell'ONU Ban Ki-moon sollecita i paesi membri ad usare l'opportunità di UNGASS per "un ampio e aperto dibattito che possa coinvolgere tutte le posizioni". I Governi si dovrebbero quindi interrogare sui difetti e l'inconsistenza delle stesse convenzioni ONU e sulle possibilità che si situano fuori dagli schemi delle tre convenzioni sul controllo delle droghe

UNGASS dovrebbe riconoscere l'ampiezza della portata delle convenzioni e sostenere i governi ad individuare ed attuare politiche innovative in linea con gli standard e le norme sui diritti umani. Quando le politiche innovative sono in contrasto con le norme dei trattati (come per esempio per la regolamentazione dell'uso di cannabis per scopi non di cura) queste possibilità devono essere discusse in maniera aperta ed onesta. Se necessario, accordi multilaterali fra gruppi di paesi che condividono posizioni politiche potrebbero indicare la via per lo sviluppo futuro – rispecchiando realtà e contesti locali. Il ruolo di INCB e UNODC dovrebbe essere di obiettivo supporto, monitoraggio e valutazione di queste innovazioni (questo richiede una svolta nell'approccio e nelle funzioni di INCB)

Per sostenere questo processo, dovrebbe essere commissionato ad un Gruppo di Lavoro di Esperti di analizzare le questioni chiave in relazione alle convenzioni ONU sulle droghe prima di UNGASS. Includendo una relazione sui contrasti esistenti fra le convenzioni sulle droghe e gli altri trattati ONU (come le norme sui diritti umani), e indicando come superarli. In parallelo, i governi dovrebbero garantire adeguati fondi per la Commissione di Esperti sulle Dipendenze da Droga dell'OMS (ECDD) per una revisione scientifica sulle droghe controllate – nuove e vecchie- e per assicurarsi che ogni decisione di inserire sostanze nelle tabelle proibite sia basata su prove concrete.

ASK 4: Fermare la criminalizzazione delle persone più fragili

La punizione di un crimine deve essere proporzionata al crimine commesso, in questo momento ci sono milioni di persone che continuano ad essere imprigionate per il possesso o l'uso controllato di droga. Le condanne per piccoli e non violenti crimini legati alla droga tendono ad essere sproporzionatamente alte. In molto contesti coloro che sono sospettati di reati legati alla droga sono picchiati, torturati, imprigionati a vita, o giustiziati. Piccoli coltivatori diretti coinvolti nella coltivazione di colture legate alla droga sono criminalizzati malgrado non abbiamo nessuna altra possibilità di sostentamento. Molti anni fa si pensò che questo approccio potesse ridurre la domanda e l'offerta – questo non è chiaramente avvenuto, e le sue conseguenze negative sono sempre più chiare. UNGASS dovrebbe richiedere la fine della criminalizzazione per le persone che usano droghe e per il possesso di droga per uso personale, e per i contadini diretti che vivono del loro lavoro – e dovrebbe anche chiedere ai governi di affrontare la questione delle pene sproporzionate per gli altri reati di droga.

Una politica sulla droga che sia basata sulla salute e i diritti umani necessita che i governi smettano di criminalizzare le persone che usano droga e i piccoli contadini diretti che vivono della coltivazione di colture legate alla droga. Una svolta politica di questo tipo avrebbe un impatto positivo su milioni di vite intorno al mondo. UNODC e un certo numero di governi hanno già riconosciuto che queste politiche, almeno nel caso di persone che usano droghe, sono possibili all'interno delle convenzioni sulle droghe. In ogni caso l'OMS e Programma delle Nazioni Unite per l'Aids e HIV (UNAIDS) sono andati oltre e durante UNGASS gli stati membri devono attivamente promuovere il processo di de-criminalizzazione.

“Criminalizzare le persone per il possesso ed uso di droghe è dispendioso e controproducente. Aumenta i danni alla salute e la stigmatizzazione delle persone vulnerabili e contribuisce all'esplosione della popolazione carceraria. Fermare la criminalizzazione è il prerequisito per qualsiasi vera politica sulle droghe incentrata sulla salute”

Global Commission on Drug Policy, 2014

Per tutti gli altri reati legati alla droga, i governi dovrebbero impegnarsi a revisionare i loro impianti di condanna per reati di droga assicurandosi che le pene droga correlate siano comparabili con quelle per reati con motivazione ed impatto simile. Allo stesso tempo, fattori di mitigazione (come i motivi per cui una persona è coinvolta nel mercato della droga) devono avere una maggiore influenza nella formulazione delle sentenze – in particolare quando il coinvolgimento nel mercato illegale della droga è guidato da meccanismi di coercizione, incapacità di decisione, vulnerabilità o insoddisfazione di bisogni di sussistenza primari.

Tutti gli sforzi dovrebbero essere fatti (dall'arresto, all'accusa e condanna) per indirizzare le persone con problemi legati all'uso di droga ai servizi sociali e per la salute, includendo, quando appropriati, trattamenti basati sull'evidenza scientifica invece che alla criminalizzazione e incarcerazione. Allo stesso tempo i trattamenti non dovrebbero essere obbligati per chi non ne ha bisogno o non li vuole – e nemmeno il fallimento o l'interruzione dei trattamenti dovrebbe essere giudicato come un reato punibile. I governi devono inoltre impegnarsi a chiudere i centri di detenzione e riabilitazione forzata per droga e implementare l'accesso volontario ai servizi sociali e per la salute nelle comunità basati sull'evidenza e sul rispetto dei diritti.²

² www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2012/JC2310_Joint%20Statement6March12FINAL_en.pdf

ASK 5: promuovere la riduzione del danno

UNGASS rappresenta l'opportunità per reindirizzare il sistema di controllo sulle droghe sull'obiettivo della salvaguardia della salute e dei diritti umani. Al fine di rendere operativo tutto questo, gli stati membri dovrebbero esplicitamente supportare e promuovere l'approccio di riduzione del danno, e garantire un maggiore trasferimento di risorse dalle forze di controllo sulla droga verso gli approcci di riduzione del danno e la salute pubblica – reindirizzando solo il 10 per cento del controllo sulle droghe entro il 2020.

La riduzione del danno è definita come la politica, il programma e la pratica il cui fine è la riduzione dei danni associati con l'uso delle droghe psicoattive nelle persone che non vogliono o non possono smettere.³ È una risposta all'uso di droga pragmatica, umana e basata sull'evidenza – ed è stata sostenuta dalle più importanti agenzie dell'ONU, dall'Assemblea Generale, dal Fondo Globale, PEPFAR, dalla Federazione Internazionale della Croce Rossa e dalla Mezzaluna Rossa Internazionale, e molti altri. È promossa nella politica o nella pratica da circa 100 paesi membri, ma oggi rimane ancora un termine molto politicizzato e divisivo all'interno della CND- dove non viene ancora utilizzato esplicitamente nei documenti condivisi e nelle risoluzioni.⁴ La riduzione del danno è la risposta di maggior successo nelle politiche sulle droghe negli approcci degli ultimi 40 anni – è un approccio pratico, fattibile, efficace, sicuro, economico e conveniente.

Attraverso consultazioni parallele, la Harm Reduction International (HRI)⁵ ha definito le “richieste” sulla riduzione del danno per il 2016 che sono completamente supportate dalla rete di IDPC. Chiamano la presente “la decade della Riduzione del danno” – in contrapposizione diretta con “il mondo libero dalla droga” che è stato il mantra degli anni passati. Durante UNGASS (e anche nell'incontro di alto livello su HIV/AIDS che è previsto per il 2016) gli stati membri dovrebbero esplicitamente riconoscere e sostenere l'approccio della riduzione del danno.

A dispetto dell'evidenza i finanziamenti per la riduzione del danno e gli altri approcci per la salute rimangono molto al disotto delle necessità. UNAIDS ha calcolato che per il 2015 sarebbero necessari 2.3 miliardi di dollari per sostenere la prevenzione da HIV fra le persone che usano droghe, mentre secondo l'ultima stima erano disponibili meno di 0.2 miliardi di dollari da donatori internazionali.⁶ Nello stesso tempo, in ogni modo, il budget totale per la lotta contro la droga quasi certamente supera i 100 miliardi di dollari all'anno.⁷ Reindirizzare una piccola parte di questa spesa – solo 10centesimi per ogni dollaro speso per la lotta alla droga – garantirebbe i finanziamenti e coprirebbe le lacune attuali per la riduzione del danno. Fondamentalmente questo non è una richiesta di nuovi finanziamenti, ma per una migliore e maggiormente efficace spesa degli attuali fondi pubblici – e è qualcosa che dovrebbe essere sostenuto e promosso dagli stati membri durante UNGASS 2016.⁸

³ <http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction>

⁴ Rather than refer to “harm reduction”, recent CND resolutions have, as a compromise, included explicit references to the WHO, UNODC, UNAIDS Technical Guide which outlines a “package” of harm reduction interventions.

⁵ www.ihra.net

⁶ [www.ihra.net/files/2014/07/20/Funding_report_f_WEB_\(2\).pdf](http://www.ihra.net/files/2014/07/20/Funding_report_f_WEB_(2).pdf)

⁷ <http://www.countthecosts.org/seven-costs/wasting-billions-drug-law-enforcement>

⁸ <http://www.ihra.net/spending-where-it-matters>

Il Consorzio Internazionale per le Politiche sulle Droghe è una rete mondiale di organizzazioni non governative e reti di professionisti specializzati in questioni relative alla produzione e consumo di droghe illegali. Il Consorzio ha l'obiettivo di promuovere un dibattito aperto ed obiettivo sulla efficacia, direzione e contenuti delle politiche sulle droghe al livello nazionale ed internazionale, e sostiene le politiche basate sull'evidenza che sono efficaci nel ridurre i danni collegati alla droga. Produce documentazione e dissemina gli studi dei suoi associati, e offre opinioni di esperti ai responsabili politici e funzionari in tutto il mondo

Questo documento evidenzia le cinque principali richieste che i membri del Consorzio presenteranno collettivamente da adesso fino al 2016.

International Drug Policy Consortium
Fifth Floor, 124-128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

Tel: +44 (0) 20 7324 2975
Email: contact@idpc.net
Web: www.idpc.net