

Guida alla politica sulla droga dell'IDPC

Sommario di lavoro

Il Consorzio Internazionale di Politica sulla Droga (IDPC) è una rete globale di Organizzazioni Non Governative e strutture professionali specializzate in questioni relative a produzione e consumo illegale di droga. Il Consorzio mira a promuovere un dibattito oggettivo ed aperto sull'efficacia, sugli indirizzi e sul contenuto delle politiche sulla droga a livello nazionale e internazionale e sostiene politiche basate sui fatti, che siano efficaci nel ridurre i rischi legati alla droga. Il Consorzio elabora periodicamente articoli di aggiornamento sulla situazione generale, diffonde resoconti su particolari questioni legate alla droga, stilati dalle organizzazioni partecipanti e offre servizi di consulenza altamente qualificata ad istituzioni politiche e ufficiali nel mondo.

Introduzione

Ogni governo oggi affronta sfide sempre più complesse nel decidere come rispondere ai problemi causati dai mercati e dal consumo illegale della droga sul proprio territorio. Nel mondo, la politica si è resa conto che l'approccio tradizionale della "guerra contro la droga" non ha portato allo sradicamento dei mercati illegali, né ha significativamente ridotto i livelli di consumo di droga. Questo fatto comporta che adesso i governi abbiano bisogno di adottare strategie bilanciate ed integrate che possano essere efficaci nel contenere la portata del mercato nero e, al tempo stesso, riducano al minimo i rischi associati ad esso: crimine legato alla droga, rischi per la salute pubblica e l'impatto sociale su famiglie e comunità.

Individuare le strategie ed i programmi giusti per i singoli paesi è una dura sfida, ancor di più in un periodo di tagli alla spesa pubblica. Tuttavia i governi saranno costretti ad affrontare questa sfida con cura negli anni a venire, man mano che si dimostra come lo sviluppo di politiche sulla droga più efficaci possa avere un impatto di lungo termine sulle condizioni sociali generali e sulla produttività economica dei singoli paesi.

I politici possono sentirsi sopraffatti dalla massa di opzioni di analisi, ricerca e politica e da un dibattito nel campo della politica sulla droga, che è spesso condotto in modo dicotomico. Possono anche sentirsi sotto pressione da parte dell'opinione pubblica e dei mass-media che pretendono soluzioni veloci, così come da parte dei partiti di opposizione che sono pronti a criticarli per i loro fallimenti e per essere "leggeri sulle droghe". Inoltre preoccupazioni di ordine pubblico e di criminalità si risolvono spesso in moti popolari a favore di strategie "di linea dura" contro i problemi di droga e criminalità.

La Guida alla Politica sulla Droga dell'IDPC raccoglie prove ed esempi concreti di migliore prassi e fornisce ai politici consulenze puntuali per l'elaborazione e la realizzazione di politiche e programmi sulla droga. Questo sommario di lavoro offre una breve introduzione alle questioni affrontate nella guida (la guida per intero si può scaricare dal sito: www.idpc.net/it)

Capitolo I: principi fondamentali

La sezione uno della Guida illustra cinque principi per una politica sulla droga efficace ed umana.

- 1. Le politiche sulla droga dovrebbero venire sviluppate attraverso una valutazione strutturale ed oggettiva delle priorità e dei dati.** La Guida sottolinea l'importanza, in un'area politicamente così delicata, di portare avanti un'analisi oggettiva ed indipendente delle politiche messe in atto. Invece di contare il numero di sequestri di droga e di arresti, l'analisi dovrebbe concentrarsi sulla misura in cui le politiche e i programmi attuati hanno ridotto il tasso di criminalità legata alla droga ed i problemi sociali e di salute pubblica. I politici sono comprensibilmente stanchi di esami che possano mettere in evidenza dei fallimenti o sollevare difficili questioni politiche. Un impegno ad una migliore comprensione delle conseguenze di una politica è però assolutamente necessario, se vogliamo poter imparare dall'esperienza. Anche i tempi di valutazione sono importanti: passare in esame una politica dopo un periodo troppo breve renderà difficile valutarne direzione e risultati; d'altro canto la natura in rapido movimento dei mercati della droga e dei costumi di consumo comportano che i governi non possano permettersi di chiudersi entro strategie fisse troppo a lungo.
- 2. Ogni attività dovrebbe essere intrapresa nel pieno rispetto della legislazione internazionale sui diritti umani.** È solo di recente che ricercatori e analisti politici hanno iniziato ad esaminare i vari modi in cui le politiche ed i programmi sulla droga potrebbero violare i diritti e le libertà fondamentali stabilite dalla Carta delle Nazioni Unite e dalle successive Convenzioni e Dichiarazioni che compongono il sistema globale dei diritti umani. Queste violazioni includono l'applicazione della pena di morte, punizioni extragiudiziali o sentenze sproporzionate per reati di droga, invasioni arbitrarie della privacy, ma anche casi diffusi di negazione di accesso a servizi sanitari fondamentali o il ricorso alla tortura e a punizioni crudeli e disumane in nome della cura del drogato. Ciascuna di queste attività di controllo sulla droga è in diretto conflitto con gli obblighi che i governi hanno a livello internazionale di promuovere e proteggere i diritti umani. Il rispetto degli obblighi sui diritti umani da parte delle politiche di controllo sulla droga è perciò un principio fondamentale nello sviluppo e nella valutazione delle politiche sulla droga.
- 3. Le politiche sulla droga dovrebbero concentrarsi sulla riduzione delle conseguenze negative del consumo e del mercato della droga, invece che sulla loro dimensione.** Nel corso del secolo scorso, i paesi hanno concentrato la maggior parte dei propri sforzi sul ridurre la dimensione dei mercati della droga, principalmente con mezzi punitivi, finalizzati ad uno scopo di deterrenza, ritenendo che questo avrebbe ridotto i rischi legati alle droghe. Questi tentativi sono stati largamente fallimentari ed hanno spesso portato ad ulteriori danni. Per esempio, leggi che criminalizzano il consumo di droga ed il possesso di accessori per l'iniezione incoraggiano la polizia ad attaccare quanti fanno uso di droga nelle vicinanze di siti di scambio di siringhe: ciò porta a tenere questi individui lontani da tali indispensabili servizi di prevenzione contro HIV ed epatite e, pertanto, ha il risultato di aumentare l'incidenza di tali malattie in un gruppo di

popolazione vulnerabile. I dati dimostrano che politiche e programmi che mirano precipuamente a ridurre rischi specifici sono più efficaci di quelli che cercano di creare una società “libera dalla droga”. L’espressione “riduzione del rischio” spesso si riferisce a misure di promozione della salute pubblica, come i programmi di fornitura di siringhe, di prevenzione dalle droghe, di recupero ed altri programmi di supporto sociale, ma include anche misure che mirano a ridurre un’ampia gamma di rischi legati alla droga per l’individuo, la comunità e la popolazione in generale. La riduzione del rischio è perciò una strategia pragmatica che riconosce che la generale riduzione della portata dei mercati e del consumo della droga non è l’unico, né il più importante, obiettivo di una politica sulla droga. I governi devono perciò cominciare col valutare quale tra i rischi legati alla droga abbia l’impatto maggiore sui propri cittadini, in modo tale da poter elaborare e realizzare politiche sulla droga efficienti.

4. Politiche e attività dovrebbero cercare di promuovere l’integrazione sociale di gruppi emarginati e non concentrarsi su misure punitive contro di essi. La “Guerra contro la Droga”

si basa, almeno in parte, sull’idea che, se una società mostra una totale riprovazione del consumo di droga e se le agenzie governative si sforzano di identificare e punire i consumatori di droga, i consumatori potenziali saranno allora dissuasi dall’entrare in contatto con le sostanze illecite. Molti aspetti delle strategie sulla droga correnti sono perciò basate sulla teoria che l’emarginazione sociale (attraverso arresti e sanzioni su larga scala, test anti-droga, esclusione da scuole e lavoro e negazione di accesso all’assistenza pubblica) agisca da deterrente per il consumo di droga. Il principio del deterrente però raramente funziona in pratica. Inoltre questo processo di emarginazione va spesso a colpire gruppi che nella società sono già emarginati (i poveri, le minoranze etniche e gli immigrati): questo proprio mentre ci sono altri programmi governativi di sviluppo economico e sociale che, nel contempo, tentano di favorire l’integrazione di questi stessi gruppi. Queste politiche per il controllo della droga rischiano perciò di minare involontariamente il lavoro dei programmi di sviluppo economico e sociale. L’IDPC suggerisce perciò che le strategie nazionali sulla droga dovrebbero basarsi sul principio dell’inclusione sociale e puntare a favorire il più possibile l’integrazione sociale ed economica delle comunità povere ed emarginate, all’interno delle quali il consumo e i mercati della droga adesso prosperano. Si dimostra perciò necessario un maggiore allineamento tra strategie di controllo sulla droga e di sviluppo.

5. I governi dovrebbero stabilire relazioni aperte e costruttive con la società civile nella discussione e nell’attuazione delle proprie strategie. Questioni particolarmente sensibili

hanno spesso indotto i politici a vedere la società civile come un problema da evitare. Ciononostante Associazioni Non Governative, consumatori di droga e rappresentanti dei coltivatori sono un’instimabile fonte di esperienza, grazie alla loro conoscenza dei mercati illeciti e delle comunità dei consumatori di droga. I più importanti principi di un coinvolgimento positivo della società civile sono:

- Incoraggiamento a formulare politiche appropriate e a stabilire priorità in base a consulenze e a dati pratici;
- Rafforzamento del sostegno politico nell’elaborazione e nella realizzazione di strategie appropriate;
- Incentivazione di un’efficace comunicazione tra politici e fondamentali parti interessate nella società civile, permettendo che la gente e le comunità siano coinvolte nella pianificazione di interventi che li riguarderanno;

- Ricerca di relazioni reciprocamente utili con organizzazioni della società civile per intraprendere azioni congiunte di programmazione e/ o di attuazione del programma;
- Creazione di una rete vitale tra le organizzazioni della società civile che possa continuare a sostenere politiche efficaci per l'elaborazione e l'attuazione di programmi.

I tre capitoli seguenti sintetizzano i dati, le esperienze e gli esempi pratici di migliore prassi e forniscono ai governi nazionali suggerimenti per l'elaborazione e la realizzazione di politiche sulla droga efficaci ed umane.

Capitolo II: Giustizia penale

Le forze dell'ordine e i sistemi di giustizia penale hanno una funzione fondamentale nel rispondere ai mercati della droga ed ai crimini legati alla droga. Ciononostante, l'IDPC suggerisce ai governi nazionali di spostare il fulcro della propria attenzione, allontanandolo dalla quantificazione del successo in termini di numero di arresti e processi o di quantità di droga sequestrata, in quanto tali dati "processuali" non sembrano essere collegati ad una riduzione della portata del problema. Invece le strategie dovrebbero focalizzarsi più direttamente sulla riduzione delle specifiche conseguenze che il mercato ed il consumo della droga hanno a livello di salute pubblica, di criminalità e di società. Questo cambio di prospettiva comporterà necessariamente una revisione delle strategie e delle tattiche di giustizia penale, come per esempio:

- 1. Riforma della legislazione sulle droghe**, in modo tale che essa possa distinguere meglio tra differenti attori che operano nel mercato della droga (consumatori occasionali, consumatori dipendenti, spacciatori "di società", "corrieri", spacciatori professionisti) e concentrare le punizioni più dure su coloro che controllano i mercati della droga per ottenerne cospicui guadagni.
- 2. Rifocalizzazione delle strategie esecutive**, in modo tale che esse mirino specificamente alla riduzione della violenza, delle intimidazioni e della corruzione associate con i mercati della droga, ponendo l'attenzione maggiore sui gruppo più violenti e spregiudicati, piuttosto che su trasgressori di basso livello. Queste politiche e questi programmi dovrebbero venire realizzati in stretta collaborazione con agenzie sociali e sanitarie.
- 3. Realizzazione di programmi per spostare le questioni relative a reati minori al di fuori di costosi procedimenti processuali e sentenza di detenzione carceraria**, in modo tale da ridurre l'intasamento del sistema giudiziario e penitenziario con casi di droga di poca importanza, cosa che è costosa, crea problemi di gestione e non aiuta a ridurre il problema generale della droga.
- 4. Creazione di strategie di controllo sulla circolazione di droga nelle carceri**, che combinino misure di sicurezza, di recupero e di sanità pubblica, finalizzate a gestire meglio la concentrazione di consumatori di droga in istituti statali già adesso sovrappopolati.

Capitolo III: Programmi sociali e di salute pubblica

L'IDPC sottolinea la necessità di maggiori investimenti per i programmi di prevenzione, recupero e riduzione del rischio, in quanto ciò costituisce la maniera più economica di ridurre i problemi sociali e di salute pubblica associati con i mercati ed il consumo di droga. I dati a livello mondiale e una serie di esempi di migliore prassi possono fornire un modello per strategie sulla droga a livello nazionale:

- 1. Prevenzione:** Se da una parte la prevenzione alla droga è chiaramente preferibile alla necessità di rispondere al problema una volta che si è manifestato, non si hanno grandi riscontri sul fatto che generalizzate campagne di prevenzione siano effettivamente capaci di ridurre i livelli di consumo di droga. Molte di queste iniziative hanno accresciuto la consapevolezza dei rischi o hanno contribuito più in generale allo sviluppo negli individui di capacità di compiere decisioni autonome, ma non hanno raggiunto lo scopo principale di ridurre la diffusione della droga o il tasso di consumatori nuovi. I dati disponibili dimostrano che sembra esserci una correlazione tra i livelli di consumo di droga entro una comunità e la sua coesione sociale. In altre parole, livelli bassi di consumo problematico di droga sono associati con "fattori protettivi" (coesione familiare, comunità socialmente aperte all'integrazione, uguaglianza economica, opportunità educative e lavorative, ecc.). Capire cosa rende una comunità più suscettibile al consumo problematico di droga aiuterà i politici a ridurre i rischi al minimo, tramite la realizzazione di progetti mirati di sviluppo socio-economico. Sebbene questo approccio possa apparire ai governi ed alle comunità locali come una grande sfida, esso, a lungo andare, costituirà la via più efficace per ridurre in generale la portata del mercato della droga e i livelli di consumo problematico.
- 2. Recupero della dipendenza da droga:** Il recupero della dipendenza da droga si basa sul principio che tale dipendenza sia una malattia curabile e non un fallimento a livello morale o un crimine. I dati disponibili dimostrano che programmi ben elaborati e ben realizzati possono portare ad una significativa riduzione nei problemi di salute pubblica e di criminalità associati con la dipendenza da droga. Questo capitolo mette in evidenza la necessità per i governi di sviluppare sistemi di recupero integrati che includano tecniche per identificare gli individui che hanno un consumo di droga dipendente, che offrano loro accesso ad una serie di programmi di recupero e che infine gestiscano la loro re-integrazione nel lavoro, nella vita domestica e all'interno della comunità sociale. Questi programmi dovrebbero essere elaborati e realizzati attraverso una collaborazione tra agenzie di sanità pubblica, di affari sociali e di giustizia penale.
- 3. Riduzione del rischio:** È chiaramente provata l'utilità di realizzare una serie di attività per ridurre infezioni come l'HIV/AIDS e l'epatite, o il numero di morti per overdose accidentale. Se da un parte queste attività non riducono necessariamente il livello generale della domanda, sono però efficaci nel ridurre alcune delle conseguenze sociali e sanitarie della dipendenza dalla droga: perciò dovrebbero essere rese ampiamente accessibili in aree dove le conseguenze sanitarie del consumo di droga costituiscono un maggiore problema.

Capitolo IV: Rafforzare le comunità

Questo capitolo è diviso in tre sezioni che mirano a promuovere i principi dell'integrazione e dello sviluppo sociale:

- 1. Riduzione della violenza all'interno mercato della droga:** Questa sezione mette in luce vari esempi di migliore prassi e conclude che strategie coercitive dovrebbero essere elaborate e realizzate solo a seguito di una chiara comprensione della struttura e delle dinamiche dei mercati di droga illegale. Gli sforzi dovrebbero concentrarsi sulla riduzione della violenza associata con i mercati della droga piuttosto che sulla loro portata generale, e dovrebbero contribuire a diminuire i livelli di disegualianza socio-economica nelle aree affette da essi.
- 2. Promozione di mezzi di sussistenza alternativi:** A seguito di una valutazione dei dati disponibili, l'IDPC ha rilevato come lo sradicamento di una coltura sia una misura costosa ed abbia un impatto particolarmente negativo su contadini poveri ed emarginati. Una strategia di elaborazione di mezzi di sussistenza alternativi, appropriatamente scaglionata e comprendente un piano completo di sviluppo mirato a migliorare la generale qualità della vita dei coltivatori, può ridurre con successo la coltivazione dei prodotti destinati al mercato nero della droga.
- 3. Protezione dei diritti delle popolazioni indigene:** Quest'ultima sezione della Guida si concentra sulle violazioni dei diritti delle popolazioni indigene nel nome del controllo della droga. L'IDPC propone una strategia di politica sulla droga che rispetti questi diritti e dimostra come una tale strategia non porti ad un aumento nella produzione e nel consumo di droga.

Questa Guida è stata pubblicata nel 2009, a seguito di una ricerca collaborativa e di uno sforzo comune della nostra rete globale di esperti. Verrà regolarmente aggiornato allo scopo di riflettere i dati più recenti e gli esempi di migliore prassi nel campo della politica sulla droga.

Per maggiori informazioni sulla politica sulla droga e sulla Guida dell'IDPC, consultare il nostro sito (www.idpc.net/it) o contattare la segreteria dell'IDPC (contact@idpc.net).

La versione completa della Guida è disponibile sul sito dell'IDPC in:

- Inglese: <http://www.idpc.net/publications/idpc-drug-policy-guide-version-1>
- Spagnolo: <http://www.idpc.net/es/publications/guia-sobre-politicas-de-drogas-idpc>
- Russo: <http://www.idpc.net/ru/publications/idpc-drug-policy-guide-russian>



This publication has been produced with the financial support of the Drug Prevention and Information Programme of the European Commission. The contents of this publication are the sole responsibility of the author/contractor/ implementing partner and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

International Drug Policy Consortium
c/o Release, 124–128 City Road, Londres
EC1V 2NJ, Royaume Uni

Téléphone: +44 (0)20 7324 2975

Email: contact@idpc.net

Site internet: www.idpc.net

Copyright (C) 2010 International Drug Policy Consortium tous droits réservés