

I diritti dell'uomo come paradigma delle "nuove politiche" in tema di droghe.

Note a margine della UNGASS 2016

di Luigi Marini *

Preceduta da un lungo periodo di dibattiti e di forti contrapposizioni, si è tenuta a New York dal 19 al 21 aprile 2016 una Sessione speciale della Assemblea Generale ONU (UNGASS) dedicata al tema delle droghe e destinata a fare il punto in vista della scadenza nel 2019 del Piano d'Azione decennale.

Il dibattito è stato articolato, con un prevalere di partecipazione e impegno da parte dei Paesi che chiedono con forza l'abbandono delle politiche securitarie e il pieno investimento su politiche centrate sul diritto alla salute, sulla tutela dei diritti umani e su una nuova logica di "sviluppo sostenibile".

1. Dove nasce la UNGASS

La storia della sessione speciale dell'Assemblea generale dedicata alle droghe tenutasi a New York nei giorni 19-21 aprile 2016 (di seguito UNGASS 2016), è una storia complessa e conflittuale.

Quando nell'autunno del 2013 in apertura dei negoziati dei lavori di Assemblea generale (di seguito GA) il testo base della risoluzione annuale dedicata al problema delle droghe propose la realizzazione di un dibattito straordinario, questo rappresentò uno dei profili che maggiormente destarono preoccupazione in una larga parte dei Paesi che partecipavano ai negoziati.

Come molti sapranno, con risoluzione del 2009 la GA aveva adottato in materia di droghe un Piano d'Azione decennale che fissava obiettivi destinati ad essere valutati e riconsiderati allo scadere, nel 2019¹. La proposta messicana di introdurre un momento intermedio e formale di dibattito² e, per di più, di collocarlo a New York rappresentava un chiaro segnale di rottura; un segnale supportato da altri Paesi dell'area latinoamericana, Colombia ed Ecuador in testa.

Non è possibile comprendere la portata di tale elemento se non si parte dalla premessa che la materia del contrasto ai fenomeni legati alle droghe è istituzionalmente affidata dalle Nazioni unite a un

* I contenuti del presente intervento esprimono esclusivamente le posizioni personali dell'Autore.

1. Con risoluzione 64/182 del 18 dicembre 2009 la GA adottò il *Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem*.

2. La risoluzione 67/193 a tal proposito recita:

44. *Decides to convene, early in 2016, a special session of the General Assembly on the world drug problem, following the high-level review of the International cooperation against the world drug problem progress made in the implementation by Member States of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem, which will be conducted by the Commission on Narcotic Drugs at its fifty-seventh session, in March 2014;*

45. *Also decides that the special session of the General Assembly will review the progress in the implementation of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem, including an assessment of the achievements and challenges in countering the world drug problem, within the framework of the three international drug control conventions and other relevant United Nations instruments;*

46. *Further decides to conduct the special session and its preparatory process from within existing resources.*

organismo dedicato, la Commissione Droghe (Commission on Narcotic Drugs, di seguito CND), che ha sede a Vienna e che assieme al International Narcotics Control Board (di seguito INCB) costituisce l'entità delegata ad assicurare l'applicazione delle tre convenzioni internazionali in materia di droghe. I lavori di tali organismi sono affiancati dall'attività operativa dell'Ufficio delle Nazioni unite dedicato alle Droghe e al Crimine (di seguito UNODC), anch'esso collocato a Vienna. La natura in larga parte tecnica dei lavori di CND e INCB e la circostanza che tali organismi sono partecipati dai rappresentanti di una parte soltanto degli Stati Membri³ sono elementi che hanno di fatto concentrato in Vienna le politiche reali delle Nazioni unite in tema di droghe, lasciando alla sede di New York la sola adozione di una risoluzione di indirizzo approvata ogni anno dall'Assemblea Generale.

Questa premessa era necessaria per introdurre i due profili di scontento che una parte dei Paesi ha manifestato negli ultimi anni e che nel 2013 si sono sommati e hanno portato alla decisione, come dicevo molto contrastata ma non al punto da bloccare la risoluzione, di organizzare nel 2016 una Sessione speciale della GA. Il primo profilo di scontento è di metodo: la maggioranza degli Stati Membri non partecipano dei lavori viennesi e una parte di questi ha progressivamente lamentato il *deficit* di democraticità del lavoro svolto e delle scelte fatte dagli organismi basati in Vienna. Ma il vero motivo di scontento si fonda sul giudizio negativo che questi ultimi Stati hanno dato delle politiche internazionali seguite (anche) dalle Nazioni unite negli ultimi 20 anni.

2. “Il sistema ha fallito, il sistema va cambiato”

Il messaggio veicolato dal Messico e altri Paesi può essere sintetizzato in una frase che è tornata molte volte nel dibattito di queste settimane: la “guerra alle droghe” si è dimostrata fallimentare e occorre cambiare radicalmente l'approccio ai problemi. Si tratta di un messaggio che non guarda solo all'esito delle politiche seguite e che mette in discussione l'intero sistema, a partire dalla CND e dai Paesi maggiormente influenti in essa rappresentati.

L'espressione “guerra alle droghe” indica un approccio di contrasto ai fenomeni degenerativi dell'uso

delle sostanze stupefacenti che si è fondato in larga parte sulla convinzione che la vera risposta dovesse riguardare la produzione illegale delle sostanze e il traffico delle stesse. Il che ha comportato la concentrazione degli investimenti e delle energie nella eradicazione delle coltivazioni non controllate (soprattutto in Afghanistan per l'oppio, e in Colombia e Paesi limitrofi per la coca) e nella repressione militare e di polizia delle attività di trasformazione e commercio illegali, in ciò includendo in molte parti del mondo anche la repressione del consumo. Si tratta di un approccio che ha caratterizzato sia le politiche internazionali sia quelle domestiche di molti Stati⁴ e che, alcuni affermano, ha visto le scelte degli Stati produttori e di transito condizionate dagli Stati di maggior peso economico e politico.

Il risultato di quella impostazione viene oggi vista con occhio particolarmente critico da parte di molti.

Le eradicazioni forzate delle piantagioni hanno comportato modifiche drammatiche per le popolazioni locali, colpendo soprattutto le fasce più povere dei produttori e non promuovendo trasformazioni positive. Tali trasformazioni hanno, non di meno, inciso profondamente sia sul piano culturale sia su quello sociale, trasformando in pochi anni modelli di vita centenari e sistemi relazionali già in se fragili.

Il contrasto al traffico illegale delle sostanze si è spesso manifestato con politiche repressive concentrare sui gradini più bassi della scala, a cominciare dai consumatori in quanto tali e dai consumatori che le necessità economiche trasformavano in piccoli spacciatori. Il numero di indagini, processi e carcerazioni è cresciuto a dismisura in larga parte del mondo e si è spesso concentrato sulle fasce marginali delle popolazioni, accrescendone le difficoltà e provocando ulteriori problemi.

3. Nuove politiche e diritti umani

Sono queste le considerazioni che hanno portato il Messico e gli altri Paesi a chiedere un cambio di direzione deciso: abbandonare le politiche repressive, ridurre le spese per la sicurezza e investire in salute e diritti umani. Con un linguaggio a noi più vicino potremmo parlare di investimento anche in diritti sociali.

Questo approccio si caratterizza per una forte accentuazione delle forme di “riduzione del danno”

3. Rinvio sul punto al mio scritto, *I diritti, i tempi, i luoghi*, pubblicato su questa Rivista, n. 4/2015 in www.questionegiustizia.it/rivista/2015/4/i-diritti-i-tempi-i-luoghi-le-nazioni-unite-e-i-loro-percorsi_304.php

4. Una traccia evidente è reperibile nel mio intervento dal titolo, *Carcere, droga e intervento penale negli Stati Uniti. Un dibattito aperto*, su questa Rivista, n. 3/2015 in www.questionegiustizia.it/rivista/2015/3/carcere-droga-e-intervento-penale-in-usa-un-dibattito-aperto_271.php

e delle misure alternative alla carcerazione. Si tratta di due profili tra loro collegati e riconducibili alla espressione “un approccio più umano” che viene spesso utilizzata da parte degli attori non istituzionali (ONG in testa). A questi va, poi, collegato il tema del modello di sviluppo economico.

Ciò che si chiede sul piano della salute è il passaggio dall’attenzione ai soli profili di salute pubblica (costo sociale ed economico dell’abuso di droghe, con conseguente repressione di condotte non consentite) all’attenzione anche ai profili di salute individuale, con conseguente investimento sugli strumenti di prevenzione e di terapia.

Ciò che si chiede sul piano dell’intervento penale sono, in breve, la non punibilità dell’uso personale di droghe e della relativa detenzione delle sostanze; la proporzionalità delle pene; la non applicabilità della pena di morte per reati di droga.

Ciò che si chiede sul piano macroeconomico è, innanzitutto, la fine di politiche che portano verso i Paesi ricchi e i paradisi fiscali ingenti flussi di denaro illecito che si è formato impoverendo sempre di più le comunità locali e i Paesi meno fortunati; in secondo luogo, l’adozione di politiche di sviluppo alternativo, che accompagnino l’abbandono delle coltivazioni illegali, e le attività connesse, con investimenti e processi di produzione sostenibili anche nel medio e lungo periodo.

Merita aggiungere un altro aspetto che riveste una grande importanza sotto molti punti di vista. Il cambio di paradigma richiesto, di cui ho cercato di sintetizzare i profili più significativi, porta con sé la crescita del peso degli attori non statali, a partire dal mondo accademico e dalle organizzazioni non governative. Si tratta di attori che dai Paesi sopra citati vengono considerati essenziali sul piano della elaborazione di idee, su quello dell’azione diretta sul campo, su quello della attuazione concreta delle nuove politiche. Di qui la forte pressione perché essi vengano coinvolti con piena legittimazione nei processi decisionali nazionali e internazionali.

È forse bene precisare che le posizioni che il Messico e gli altri Paesi promotori stanno proponendo come drasticamente innovative vanno valutate in relazione alle situazioni di partenza che quei sistemi hanno finora conosciuto. Intendo dire che il punto di equilibrio trovato da molti Paesi europei in tema di intervento penale e politiche di riduzione del danno è ancora oggi avanzato rispetto a quello delle realtà latino-americane, pesantemente condizionate dall’impostazione securitaria adottata dal complessivo sistema internazionale, Stati Uniti in testa.

4. La divaricazione fra gli attori statali

L’impostazione critica verso le politiche tradizionali che ho qui sintetizzato ha preso avvio già da alcuni anni e non ha mancato di influenzare i lavori e le decisioni degli organismi viennesi delle Nazioni unite. La lettura dei rapporti annuali che UNODC rilascia sui fenomeni legati alle droghe o quella delle risoluzioni adottate dalla CND e da ECOSOC rivela da tempo un’attenzione maggiore ai profili della salute e del rispetto dei diritti degli individui e delle comunità locali. Per non dire dei contenuti progressivamente più netti e perfino aspri delle risoluzioni e delle decisioni che il Commissariato delle Nazioni unite per i Diritti umani (con sede a Ginevra) ha reso pubbliche nel corso del tempo.

Ma l’evoluzione cui accennavo è tutt’altro che pacifica e i risultati tutt’altro che acquisiti. Un numero ragguardevole di Paesi, alcuni dei quali molto rilevanti sul piano internazionale per peso economico e politico, oltre che demografico, restano fermamente ancorati alla convinzione che la vera prevenzione rimane legata alla fermezza dell’intervento che sanziona tutti i comportamenti non consentiti. La “riduzione del danno”, che mira a controllare e accompagnare verso l’uscita l’abuso di droghe da parte del singolo, è considerata un cedimento alle spinte anti-sociali dell’individuo, una soluzione che non ha garanzie di successo, è estremamente dispendiosa e manda alla collettività un messaggio ritenuto pericoloso sotto ogni profilo.

In questa prospettiva non possiamo dimenticare la difficile situazione di molti Paesi così detti emergenti, che attraversano una fase di crescita contraddittoria e sono caratterizzati da percentuali di popolazione giovanile altissime⁵. È, questa, una situazione che spaventa molti governanti, avvertiti dei rischi devastanti per il futuro del Paese che possono derivare dalla diffusione dell’abuso di droghe nelle fasce più giovani. Così come non possiamo dimenticare che i Paesi con numeri molto elevati di popolazione adottano scale di misura e di valori che sono radicalmente diversi da quelli come il nostro e che noi facciamo fatica a comprendere e, spesso, a rispettare.

La contrarietà al nuovo corso manifestata dai Paesi che tendono a conservare gli equilibri esistenti si è concretizzata a partire dalla reazione molto dura alla proposta messicana del 2014 e non ha mancato di segnare i lavori della CND nel periodo fino alla UN-GASS e lo stesso dibattito svoltosi a New York.

Ora, il Messico e i Paesi collegati sono riusciti nel periodo 2013-15 a ottenere che le risoluzioni di As-

5. Basti pensare che la Nigeria ha una popolazione di circa 170 milioni di abitanti, e che oltre 100 milioni di costoro hanno meno di 25 anni di età (in percentuale il dato supera il 60% del totale a fronte di una percentuale che in Italia non va oltre il 24%).

semblea Generale includessero la previsione di una sessione speciale nel 2016 e che questa avesse luogo a New York. In compenso hanno dovuto accettare che la CND restasse l'organismo guida delle politiche ONU in tema di droghe e del processo che avrebbe condotto alla UNGASS 2016⁶.

Questa sorta di compromesso, rispettoso della struttura delle Nazioni unite, ha creato una situazione complicata che ha rischiato di divaricare i momenti decisionali e di mettere in conflitto i metodi di lavoro e le logiche di Vienna e di New York. Non vi è dubbio che la complessità e tecnicità della materia non si presta ad essere affrontata da attori privi di adeguata specializzazione, con la conseguenza che spetta agli organismi viennesi operare con continuità e competenza. Sul diverso versante, tuttavia, proprio quei profili di tecnicità ed esclusività del dibattito sono stati criticati e messi in crisi da chi rivendicava la necessità che gli Stati, tutti gli Stati, si riappropriino della dimensione politica della risposta all'abuso delle droghe in sede internazionale, con conseguente necessità di spostare il confronto a New York in sede di Assemblea Generale.

5. Uno strano percorso

La duplicazione delle sedi di lavoro ha complicato il percorso di preparazione della UNGASS, dando vita a un insolito dialogo fra il Presidente della GA, chiamato a dare corso alle deliberazioni assembleari, e gli organismi viennesi, chiamati a preparare da Vienna una sessione speciale della GA. Può essere qui sufficiente ricordare che ai lavori della CND è stato affiancato un organismo *ad hoc*, e cioè un *Board* permanente, presieduto dall'Ambasciatore Shamaa, incaricato di curare gli aspetti organizzativi e programmatici, a partire dai numerosi dibattiti organizzati in sede regionale e dalla tenuta dell'apposito sito che si appoggiava al sito di UNODC.

Quando, con la risoluzione del 2014, il Messico è riuscito a ottenere, anche forzando un po' la mano in sede di negoziati, che la preparazione della sessione speciale conoscesse una (ulteriore) tappa intermedia⁷, i rapporti tra i diversi schieramenti si sono molto irrigiditi. Questo ha messo in moto un meccanismo che ha visto i Paesi "conservatori" puntare molto sulla tenuta delle organizzazioni viennesi e i Paesi "innovatori" avviare un processo di sensibilizzazione dei rappresentanti newyorkesi. In questo hanno giocato un ruolo importante i rappresentanti della società civile: mondo scientifico e ONG in testa⁸. Il numero di dibattiti e di iniziative volte a promuovere la necessità di un cambio di politiche si sono moltiplicati e la diffusione di materiali conoscitivi è divenuta più frequente.

Nello stesso tempo, molto forte si è fatta la pressione perché anche i lavori in corso a Vienna si aprissero ai contributi esterni e perché i momenti di dibattito a livello regionale coinvolgessero la società civile.

È quello della "società civile" un tema che da solo meriterebbe un approfondimento. Devo qui limitarmi ad osservare come i Paesi "conservatori" sono molto restii ad ammettere i rappresentanti di associazioni e ONG all'interno dei percorsi di lavoro e decisione degli organismi delle Nazioni unite e operano il massimo filtro possibile sulla scelta dei soggetti ammessi; la loro idea è che ogni Stato ha il diritto di decidere quali sono i rappresentanti della "propria" società civile che viene ammessa a partecipare al dibattito e che ogni Stato ha un diritto di veto rispetto ai rappresentanti non statuali con i quali viene chiamato a interloquire.

Per tornare al percorso preparatorio della UNGASS, si è alla fine formata una linea di dialogo fra gli organismi viennesi e il Presidente della GA, cui è spettato il compito di trasmettere a Vienna gli esiti del dibattito del 7 maggio 2015, di veicolare le richie-

6. In particolare la risoluzione 68-197 ai paragrafi 46 e 47 recita:

46. *Invites Member States and observers to participate actively at the appropriate level in the high-level review, noting that the outcome of the high-level review shall be submitted through the Economic and Social Council to the General Assembly, in view of the special session of the Assembly on the world drug problem to be held in 2016;*

47. *Requests the Commission on Narcotic Drugs, as the United Nations organ with prime responsibility for drug control matters, to engage in the preparatory process for the special session, including by presenting proposals from the fifty-seventh and fifty-eighth sessions of the Commission through the Economic and Social Council in support of the preparatory process, including progress made in the implementation of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem, to be considered by the General Assembly starting at its sixty-ninth session.*

7. Si tratta di un "dibattito di alto livello" (cioè con la partecipazione di Ministri e gestito dal Presidente della GA) tenutosi a New York il 7 maggio 2015 in preparazione della UNGASS 2016.

8. Occorre considerare che in materia di droghe è esistita per anni, e ancora viva nel 2014, una divaricazione di posizioni e di referenti fra le ONG operanti a Vienna, più vicine a quelle che per esigenze di semplificazione definiremmo le politiche tradizionali, e le ONG operanti a New York. Con il 2015 i due gruppi si sono avvicinati e hanno dato vita a un coordinamento, la *Civil Society Task Force*, che ha al vertice due rappresentanti delle due anime e che sempre più si è mosso con posizioni coerenti, accrescendo in tal modo la propria presenza e il proprio peso nei dibattiti in corso anche a New York.

ste che emergevano in sede locale e di coordinare i momenti di presentazione a New York dei lavori in corso a Vienna. Tutto questo è avvenuto mentre la CND e il *Board* viennesi gestivano numerosi dibattiti a livello regionale (inteso il livello regionale come africano, est-asiatico, occidentale, etc) e favorivano la formazione e la raccolta di documentazione con la partecipazione di attori statali e non statali, incluso, ovviamente, UNODC e il suo periodico report mondiale sulle droghe.

Un ruolo importante di ponte fra le due sedi è stato svolto anche dalla *Civil Society Task Force* (vedi nota 9). Nello stesso tempo, assai massiccia è stata la presenza nel dibattito newyorkese, dentro e attorno le Nazioni unite, di alcune delle maggiori realtà statunitensi, dichiaratamente a favore delle “nuove” politiche⁹.

Al termine di questo percorso e di una lunga e complessa negoziazione conclusiva, la CND ha elaborato un documento molto articolato da sottoporre all’approvazione della UNGASS¹⁰.

6. Il dibattito dei giorni 19-21 aprile

Quanto detto finora mi permette di sintetizzare in pochi punti essenziali gli esiti di tre giorni di dibattito molto intenso.

a) Il dibattito è stato oggettivamente dinamico e si è articolato attorno alla sessione plenaria, a cinque tavole rotonde tematiche¹¹ e a numerosi “side event” iniziati già nella giornata del 18 aprile. Quasi tutti gli Stati Membri hanno attivamente partecipa-

to ai lavori, con presenze di alto livello (sette Capi di Stato e quaranta Ministri) soprattutto tra i Paesi latino-americani ed europei, tra cui i Presidenti di Guatemala, Messico, Bolivia, Perù e Colombia, i Vice presidenti di Costa Rica e Panama¹², nonché la Regina di Svezia. Molto attiva è stata anche la partecipazione delle organizzazioni internazionali, *in primis* quelle appartenenti alle Nazioni unite, e della società civile. A tale proposito va segnalato che nel dibattito in plenaria e nelle tavole rotonde è stato consentito l’intervento di un numero assai ristretto di organizzazioni non governative, che invece hanno avuto ampi spazi di presenza negli eventi a margine. Ciò non comporta affatto che la loro limitata partecipazione al dibattito ufficiale sia priva di significato, se vista dalla prospettiva di una realtà che deve gestire le posizioni di 193 entità nazionali profondamente diverse tra loro. Al di là dei contenuti, che nei fatti sono stati tutti in favore del cambio di prospettiva e di azione, il significato va ricercato innanzitutto sul piano politico e sul riconoscimento del diritto e della importanza che la società civile intervenga anche nei momenti che conducono alla formazione della volontà.

b) Per parte italiana la delegazione è stata guidata dal Ministro della giustizia, on. Orlando¹³. È questo un elemento importante, sia perché il livello della nostra partecipazione è risultato più elevato rispetto ad occasioni passate sia perché tale presenza era certamente la più adatta a un dibattito sostanzialmente concentrato sui livelli di protezione dei diritti della persona e su un nuovo approccio anche in materia di

9. In particolare, sia la UN University che la Open Society hanno organizzato numerosi dibattiti e diffuso pubblicazioni e proposte miranti ad accrescere fra gli Stati Membri la consapevolezza dei problemi sul tappeto e la necessità di “obbligare” gli organismi delle Nazioni unite a correggere le politiche fin qui seguite.

10. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/105/72/PDF/N1610572.pdf?OpenElement>.

11. Le cinque tavole rotonde erano così intitolate: 1) *Demand reduction and related measures, including prevention and treatment, as well as health-related issues; and ensuring the availability of controlled substances for medical and scientific purposes, while preventing their diversion (“drugs and health”)*; 2) *Supply reduction and related measures; responses to drug-related crime; and countering money-laundering and promoting judicial cooperation (“drugs and crime”)*; 3) *Cross-cutting issues: drugs and human rights, youth, women, children and communities*; 4) *Cross-cutting issues: new challenges, threats and realities in preventing and addressing the world drug problem in compliance with relevant international law, including the three drug control conventions; strengthening the principle of common and shared responsibility and international cooperation*; 5) *Alternative development; regional, interregional and international cooperation on development-oriented balanced drug control policy; addressing socioeconomic issues*.

12. La sola indicazione dei Paesi che hanno deciso di partecipare con il massimo rappresentante statale costituisce un chiaro segnale, ovviamente accompagnato dai contenuti dei loro interventi, di quale sia l’area geografia oggi maggiormente impegnata. Su questo avrò modo di tornare.

13. La delegazione era composta da rappresentanti del Dipartimento politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri, delle Missioni del MAE presso le nazioni Unite a New York e Vienna, dei ministeri della Giustizia, della Salute e del Lavoro, da funzionari del DPA e, infine, esponenti della società civile (Associazione Luca Coscioni, Comunità di Sant’Egidio, FICT e CNCA, Forum Droghe, La Società della Ragione Onlus).

risposta penale e giudiziaria¹⁴. Il richiamo a rifuggire da atteggiamenti ideologici e a centrare gli interventi sul rispetto dei diritti della persona ha rappresentato un passaggio importante delle considerazioni espresse dal ministro Orlando, soprattutto ove si consideri l'andamento altalenante che le politiche italiane hanno conosciuto negli ultimi lustri¹⁵. Fondamentale, poi, il richiamo alla proporzionalità delle pene e al rifiuto della pena di morte.

Per quanto inserita nel solco delle linee europee, quelle espresse negli interventi in plenaria e nelle tavole rotonde costituiscono posizioni che assumono un loro peso specifico: nel settore del contrasto ai fenomeni illegali, così come in quello del contrasto al terrorismo, l'Italia è infatti considerata da tutti i Paesi un riferimento importante con cui misurarsi.

c) I lavori si sono aperti con l'adozione per consenso dell'"outcome document". Può sembrare strano che il documento conclusivo sia stato sottoposto all'Assemblea prima della discussione. Si tratta di una soluzione che risponde alle medesime esigenze di bilanciamento fra Vienna e New York che hanno accompagnato tutta la fase preparatoria, nonché alla considerazione che la riapertura del dibattito su un documento duramente negoziato, financo nelle virgole, a Vienna non sarebbe stata gestibile in un consesso così complesso come quello della UNGASS. E, del resto, la medesima metodologia viene in concreto seguita nei lavori di Assemblea generale, che vede i testi negoziati in sede di commissione e quindi sottoposti al vaglio assembleare dove le risoluzioni vengono approvate o per consenso o per votazione, ma non formano mai oggetto (salvo singoli emendamenti e in rari casi), di discussione dei contenuti e nei linguaggi.

All'approvazione del documento sono seguite numerose "explanations of position" (UE, Armenia, Svizzera, Brasile, Costa Rica, Norvegia, Uruguay, Giamaica e Indonesia) concentrate quasi esclusivamente sul mancato inserimento nel documento finale dell'UNGASS di un riferimento all'abolizione della pena di morte per i reati in materia di droga.

d) Le posizioni emerse nell'ampio ed articolato dibattito sono state naturalmente in linea con quelle espresse anche in sede di CND nel corso dei lavori per la preparazione della UNGASS. Molto attivo il contributo al dibattito da parte dei Paesi latino-americani e occidentali, mentre si è registrata una partecipazione assai meno intensa dei Paesi asiatici ed africani. A tale differenza è conseguito il netto prevalere quantitativo delle prese di posizione favorevoli a un cambio di rotta rispetto alle politiche sulla droga seguite negli ultimi decenni e a garantire la centralità dei temi legati alla salute individuale e pubblica e ai diritti umani. Tale prevalenza non corrisponde necessariamente alla realtà delle complessive posizioni dei Paesi Membri, posto che ancora permangono molto rilevanti – anche in virtù delle rispettive quantità di popolazione – indirizzi di segno diverso. Basti pensare che Russia, Cina, Singapore, i Paesi arabi e vari Paesi asiatici ed africani hanno confermato un approccio tuttora marcatamente orientato verso il netto prevalere di profili di sicurezza.

Va, peraltro, segnalato che un forte impulso per politiche più attente ai temi della salute e dei diritti è venuto anche da parte delle principali entità delle Nazioni unite competenti per i settori interessati (UNODC, UNDP, OMS, INCB). Tra gli interventi introduttivi della sessione plenaria meritano una menzione quelli del Vice segretario generale Eliasson e del Direttore esecutivo dell'OMS, che hanno ribadito la necessità che le politiche sulle droghe pongano al centro i temi legati alla salute e si basino sulla ricerca e sulle evidenze scientifiche, con una particolare attenzione al settore della prevenzione soprattutto in favore delle fasce più giovani della popolazione.

e) Rispetto a tali prospettive non è possibile dimenticare la netta, e per certi versi insolita, autocritica effettuata dagli Stati Uniti, che hanno sottolineato come la "guerra alla droga" si sia rivelata un grave errore e si sia risolta in una "guerra alle persone", invitando la comunità internazionale ad abbandonare

14. Il Ministro della giustizia è intervenuto in plenaria, nel corso delle tavole rotonde terza e quarta dedicate a "droga e diritti umani" e "nuove sfide" e nel side event dedicato alla questione di genere, co-organizzato da Italia, Cile e Perù e UNODC. La delegazione italiana ha inoltre contribuito al dibattito nelle tavole rotonde "riduzione della domanda" e "riduzione dell'offerta" e in due side event sulla abolizione della pena di morte per i reati in materia di droga e sulle misure alternative alla detenzione.

15. Riporto qui due passaggi significativi tratti dalla traduzione in Italiano dell'intervento fatto in plenaria: «... 2. La Comunità internazionale dovrebbe pienamente riconoscere il consumo di droga come una questione sanitaria e la tossicodipendenza come un disturbo multi-fattoriale cronico e curabile, che dovrebbe essere trattato e non punito. Dovrebbe tenere un approccio pragmatico, non ideologico. Un approccio orientato ai risultati, che incoraggi gli Stati nazionali a promuovere politiche pubbliche in considerazione della loro efficacia, più che in obbedienza a mere declamazioni di principio.

La persona umana va posta al centro delle politiche nazionali in materia di droga. Dobbiamo garantire l'accesso all'intera gamma di misure, che includono prevenzione, trattamento, riduzione del rischio e del danno, riabilitazione, recupero totale e reinserimento sociale, prestando speciale attenzione alle donne, ai giovani, ai gruppi vulnerabili e alle persone che hanno meno accesso ai servizi, anche in carcere.»

definitivamente questo tipo di approccio¹⁶. È nota la rilevante influenza che le politiche degli Stati Uniti in materia di droghe hanno esercitato sugli organismi internazionali e quanto tali politiche abbiano condizionato le soluzioni adottate dai principali Paesi produttori, con la conseguenza che il cambio di paradigma da parte statunitense sembra destinato ad avere un forte impatto sulla direzione e sulle tendenze dei prossimi anni.

f) Sulla valutazione dei risultati raggiunti negli ultimi anni alla luce delle tre Convenzioni e della Dichiarazione Politica e Piano d'Azione del 2009, il dibattito è stato molto aperto e franco, volto a identificare non solo i progressi compiuti in alcuni ambiti ma soprattutto gli obiettivi mancati e le conseguenti priorità per l'azione futura a livello nazionale ed internazionale, anche in vista della revisione dell'attuazione del Piano d'Azione nel 2019. In via generale possiamo dire che i Paesi latino-americani hanno messo da parte ogni proposta di rivedere le tre Convenzioni, ma molto ampia è stata la sottolineatura della necessità di rivedere le politiche applicative delle Convenzioni stesse, a partire dall'esame delle cause profonde del problema della droga, sia sul lato dell'offerta, con interventi di sviluppo socio-economico nelle aree di produzione, sia nelle aree di consumo, con politiche di prevenzione e trattamento. In via generale, è stata ribadita la necessità di una applicazione in linea con l'obiettivo ultimo delle convenzioni, che va individuato nel principio di "health and welfare of mankind". In questa prospettiva, molti interventi hanno sottolineato la improcrastinabilità di politiche più "bilanciate", tramite un approccio principalmente sanitario basato sul pieno rispetto dei diritti umani e sull'evidenza scientifica, sia nelle misure di riduzione della domanda sia in quelle di riduzione dell'offerta.

In linea con questa prospettiva è stato ribadito il ruolo centrale che l'Agenda 2030 sullo Sviluppo Sostenibile riveste per affrontare in maniera sistematica e bilanciata tutti gli aspetti della droga. Molto richiamate le "buone prassi" di sviluppo alternativo alle produzioni illegali, con particolare riguardo all'esperienza di Perù e Thailandia.

Non sono mancate, per altro verso, impostazioni di segno diverso; ad esempio, la Cina ha affermato che tutti i progetti fin qui messi in campo in materia di riconversione delle produzioni (e il riferimento all'Afghanistan era evidente) si sono rivelati fragili e di dubbia efficacia, così confermando la necessità di risposte immediate basate sull'approccio seguito fino

ad oggi. Con finalità politiche diverse sono emerse critiche nei confronti degli interventi di eradicazione: anche ONG attive nei Paesi interessati hanno sostenuto che le modalità di attuazione dei progetti hanno avuto un impatto molto negativo sulle popolazioni locali e sulle risorse naturali. È questa una critica dall'interno che dimostra quanto il tema dello sviluppo alternativo sia complesso e richieda riflessioni e azioni ulteriori.

g) Da più parti è stata sottolineata la "flessibilità" prevista dalle Convenzioni. In particolare sono stati proprio i Paesi latino-americani a fare della flessibilità un elemento chiave della proposta messa sul tappeto, affermando che ogni realtà regionale e locale deve essere in grado di dare al problema delle droghe la risposta più adatta alla propria storia e alla propria realtà. Non va dimenticato, tra le altre cose, che proprio in area latino-americana si vanno affermando anche politiche favorevoli al commercio e all'uso controllati di marijuana secondo modalità che includono anche la creazione di gruppi autorizzati di coltivatori per finalità di consumo proprio.

Su questo tema gli interventi italiani sono stati molto considerati e hanno messo in evidenza come le Convenzioni vigenti abbiano consentito al nostro Paese di adottare politiche equilibrate fondate sul rispetto dei diritti umani e sulla centralità della salute individuale e collettiva.

Non può, peraltro, essere sottovalutato il rischio che la "flessibilità" venga adoperata per supportare politiche di segno assolutamente contrario. Ad esempio, Paesi dell'area asiatica e di quella africana hanno sostenuto la necessità e la legittimità, in ossequio al principio di sovranità nazionale, di adattare le convenzioni alle proprie tradizioni e agli obiettivi individuati dai governanti; ciò diventa premessa giustificante le politiche in materia di droga sinora adottate, imperniate sulla criminalizzazione del consumatore, su pene sproporzionate, talvolta sul ricorso alla pena di morte e ai trattamenti obbligatori.

Un altro fattore su cui occorre riflettere è che un abuso della "flessibilità" si pone in contrasto con il carattere globale dei fenomeni legati alla droga e con l'inevitabile interconnessione fra le politiche nazionali e quelle internazionali, con la conseguenza che scelte dissonanti compiute da uno Stato hanno ricadute su quelli confinanti e sulle relazioni complessive legate all'attuazione delle convenzioni.

h) Numerosi interventi hanno evidenziato la gravità della minaccia posta dai collegamenti fra traffico di droga ed altre attività criminali, tra cui terrorismo

16. Per una riflessione sul dibattito in corso all'interno degli Stati Uniti su tale versante rinvio al mio Carcere, *droga e intervento penale negli Stati Uniti. Un dibattito aperto*, cit.

e corruzione. Per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria e di polizia, numerosi Stati Membri hanno sottolineato quale priorità il contrasto al riciclaggio di danaro.

In via generale possiamo dire che in ambito di giustizia penale sono stati numerosi gli interventi in favore del principio di proporzionalità delle pene, che trova la sua massima espressione nell'abolizione della pena di morte per i reati in materia di droga. In questa direzione si è espresso ripetutamente il nostro Ministro della giustizia, ricordando come l'Italia rigetti il ricorso alla pena di morte e abbia accolto nel proprio sistema penale la non punibilità delle condotte legate al mero consumo personale¹⁷.

Da più parti è stata sottolineata l'opportunità di focalizzare l'attenzione soprattutto sul contrasto alle organizzazioni criminali che controllano il traffico di droga e sull'uso crescente di internet, che costituisce una minaccia soprattutto fra i giovani¹⁸. Infine, è stata ribadita la necessità di monitorare la continua evoluzione delle rotte del traffico di droga, con particolare riferimento al crescente ruolo dell'Africa nei traffici dall'America Latina e dall'Asia verso l'Europa.

Non poteva, infine, mancare la sottolineatura della diffusione e continua evoluzione delle nuove sostanze psicoattive (NPS), un fenomeno che desta allarme in tutte le regioni del mondo e che risulta complesso da monitorare e disciplinare, come ammesso dagli stessi rappresentanti dell'OMS.

Segnalo che in margine alla UNGASS il tema è stato discusso in una riunione del cd Gruppo di contatto internazionale, presieduta dal Regno Unito con la partecipazione di circa quindici Paesi, tra cui l'Italia

i) Una forte enfasi è stata posta sul mancato accesso per fini medici alle sostanze controllate. È questo un problema che affligge circa tre quarti della popolazione mondiale e che rappresenta una delle principali lacune del sistema internazionale per il controllo della droga. Possiamo dire che rappresenta

anche una delle maggiori forme di discriminazione, che trova origine in ragioni sociali ed economiche e che con sempre maggiore forza viene denunciato dai Paesi che si trovano a pagare prezzi crescenti. Anche su questi profili il contributo italiano è stato molto netto nel segnalare la gravità delle diseguglianze che ancora oggi si registrano.

Infine e sempre in ambito sanitario, sulla base dell'evidenza dei positivi risultati raggiunti, numerosi interventi hanno invitato ad adottare misure di riduzione del rischio e del danno anche quei Paesi dove queste non sono ancora attuate.

7. Qualche commento conclusivo

La terza UNGASS ha attribuito una posizione centrale del dibattito allo stretto nesso tra politiche in materia di droga ed attuazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e sancito la piena inclusione in esso di temi prioritari per l'Italia e l'UE che erano stati sinora lasciati in secondo piano, quali il nesso tra politiche sulla droga e uso medico delle sostanze poste sotto controllo internazionale. Si tratta di temi oramai centrali, che non potranno restare estranei alla strategia che l'ONU dovrà darsi nel 2019, allo scadere della Dichiarazione Politica e del Piano d'Azione del 2009.

Appare indiscutibile la centralità del principio di responsabilità comune e condivisa in un ambito in cui le interconnessioni sono globali, ma deve registrarsi una forte pressione verso soluzioni più flessibili nella applicazione delle tre Convenzioni.

Altrettanto rilevante è il riconoscimento del superamento della suddivisione tradizionale tra Paesi di origine, transito e destinazione, valida per certi versi (per esempio nel caso di Afghanistan e Triangolo d'Oro, principali aree di produzione dell'oppio, o dei Paesi andini per la produzione di coca), ma oramai dimostratasi non adeguata per affrontare in maniera efficace le "nuove sfide" poste da fenomeni quali le NSP o il crescente consumo di droga in molti Paesi

17. In particolare:

«... 4. Dobbiamo assicurarci che i sistemi nazionali di giustizia penale riflettano pienamente il principio di proporzionalità delle pene sancito dalle Convenzioni. La legge italiana prevede diverse misure alternative alla detenzione per le condotte di minore gravità e assicura l'accesso alle cure sanitarie anche in carcere. Da anni l'Italia ha depenalizzato il consumo personale di droga. Inoltre, nel gennaio 2016 abbiamo depenalizzato alcune violazioni legate alla coltivazione della cannabis per fini medici.»

«... 7. L'Italia si oppone fermamente all'uso della pena di morte in ogni circostanza, incluso per i reati di droga. Siamo delusi che gli Stati Membri non siano riusciti ad affrontare questa questione cruciale nell'*outcome document*. Sollecitiamo tutti i Paesi che ancora applicano la pena di morte per questi reati ad adottare una moratoria, quale primo passo verso la sua definitiva abolizione.»

18. Si legge nella traduzione dell'intervento italiano:

«... 5. Siamo impegnati nel contrasto al traffico di droga ed ai suoi molteplici legami con altri crimini gravi, inclusi corruzione e terrorismo. Sollecitiamo tutti gli Stati Membri a promuovere ulteriormente l'uso degli strumenti previsti dalla Convenzione del 1988 e dalla Convenzione di Palermo contro il crimine organizzato transnazionale e dai suoi Protocolli addizionali, per rafforzare la cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia.»

africani ed asiatici sinora considerati quali Paesi di “origine” o “transito”.

La UNGASS ha dato notevole visibilità a molti Paesi latino-americani, che hanno guidato e stimolato il dibattito ed evidenziato l'importanza delle posizioni espresse dal nostro Paese e dalla Ue. Nello stesso tempo è risaltata in modo ancora più evidente la natura “difensiva” delle posizioni della Russia e di molti Paesi asiatici ed arabi, tuttora lontani da una autentica apertura al tema dei diritti umani e ad un approccio concentrato sui profili della salute individuale e pubblica.

Infine, il dibattito svoltosi a New York ha rappresentato un forte momento di “endorsement” del documento elaborato a Vienna e approvato in apertura dei lavori. Nessuno può oggi contestare che le politiche internazionali e nazionali in materia di

droga devono essere lette e valutate alla luce dell'esigenza di una implementazione più equilibrata delle tre Convenzioni. I temi legati allo sviluppo sostenibile, alla salute e al rispetto dei diritti umani dovranno essere attentamente considerati sia negli sviluppi che la CND è chiamata a gestire da qui al 2019, anche in vista della valutazione finale del Piano d'Azione decennale, sia nelle concrete scelte che i decisori politici adotteranno in questo arco temporale. A tale proposito, è emerso un forte incoraggiamento affinché gli Stati Membri mettano in pratica le raccomandazioni operative contenute nel documento finale.

Si tratta di raccomandazioni che anche le istituzioni italiane dovrebbero considerare attentamente per le numerose indicazioni e i possibili sviluppi che ne possono essere tratti.