

De Kruistocht tegen Drugs

De prohibitionistische wending in het internationale drugsbeleid

Master thesis Politicologie

Master Internationale Betrekkingen

Dennis A. J. Kemperman

1^e begeleider: dr. A. Wigger

2^e begeleider: dr. G. C. Van der Kamp-Alons

Januari 2013

Voorwoord

Toen ik begon aan mijn master thesis, kende ik de verhalen. Over lange dagen (én nachten), twijfels, wanhoop zelfs, en een sociaal isolement. Die verhalen leken me overdreven, maar inmiddels kan ik er over meepraten. En er bleek geen woord van gelogen. Nu, terwijl ik de laatste hand leg aan mijn thesis, bekruipt me echter ook een immens voldaan gevoel. Want, het schrijven van een thesis is daarnaast ook een spannende, leerzame en bijzondere ervaring.

Graag wil ik mijn begeleidster, Angela Wigger, bedanken. Zonder haar snelle en scherpe feedback, had deze thesis hier niet gelegen. Ze voorzag me steeds van waardevolle commentaren, die mijn thesis uiteindelijk hebben gemaakt tot wat ze is. Mijn dank gaat om diezelfde reden tevens uit naar Gerry van der Kamp-Alons, die als tweede lezer tevens nuttige inzichten heeft geleverd.

De steun van mijn ouders, Tonny en Ria, andere familieleden en mijn beste vrienden, was onbeschrijflijk waardevol. Zij praatten me moed in als ik het even niet meer zag zitten en lieten me mijn thesis – tijdens de spaarzame vrije momenten – even vergeten. Soms zullen ze zich afgevraagd hebben of ik niet geëmigreerd was, maar altijd als ik ze weer zag of sprak, waren ze vol begrip en vol steun. Ook hen ben ik daarom veel dank verschuldigd.

Mijn broer Jeffrey en mijn vriendin Marike maakten van heel dichtbij mijn ‘thesisperikelen’ mee. Vrijwel iedere dag was die thesis onderwerp van gesprek. Het waren inspirerende, leerzame en hoopgevende gesprekken. Hun ervaring met het scriptieproces, onverzettelijke optimisme en nimmer aflatende steun hebben me enorm geholpen. Het is slechts een van de vele redenen waarom ze me heel dierbaar zijn.

Door het schrijven van deze thesis heb ik de afgelopen tijd ontzettend veel geleerd, over het internationale drugsbeleid, maar ook over mezelf. Want het schrijven van deze ruim 26.000 woorden bleek ook een beproeving, niet in de laatste plaats op persoonlijk gebied. Die beproeving heeft me echter wel een veel completer, wijzer mens gemaakt. En dat was het meer dan waard.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	p. 3
2.	Theoretisch Kader	p. 8
	2.1 Het (Neo-)Realisme	p. 9
	2.2 Het Neoliberaal Institutionalisme	p. 14
	2.3 Het Sociaal-Constructivisme	p. 18
	2.4 De Levensloop van Normen	p. 23
	2.5 Conclusie	p. 28
3.	Epistemologie, Methodologie en Operationalisatie	p. 30
	3.1 Epistemologische Kwesties	p. 30
	3.2 Methodologie	p. 34
	3.3 Operationalisatie	p. 36
	Fase 1	p. 37
	Fase 2	p. 38
	Fase 3	p. 39
4.	Empirische Analyse: Van Geen Controle naar Strenge Controle	p. 40
	4.1 De Ontwikkeling van de Prohibitionistische Norm	p. 40
	4.2 De Levensloop van Normen in het Internationale Drugsbeleid	p. 46
	Het begin: De posities van belangrijke staten	p. 46
	De levensloop van normen: De eerste fase	p. 50
	De strijd voor prohibitionisme bereikt een hoogtepunt	p. 55
	Omslagpunt en tweede fase	p. 60
	De derde fase	p. 66
	4.3 Centrale Bevindingen	p. 67
5.	Conclusie	p. 68
	5.1 Bruikbaarheid van het Levensloop van Normen-Model	p. 69
	5.2 Beperkingen en Suggesties voor Vervolgonderzoek	p. 72
	5.3 Tot Slot	p. 74
	Epiloog	p. 75
	Referentielijst	p. 77

1. Inleiding

De geschiedenis van het internationale drugsbeleid beschrijft in 2012 honderd jaar. Op 23 januari 1912 tekenden twaalf staten in Den Haag het eerste internationale drugsverdrag: de internationale opiumconventie (United Nations Office on Drugs and Crime, 2008). Tot enkele jaren daarvoor, toen het idee voor een verdrag ontstond, werd er op internationaal niveau nauwelijks samengewerkt op het gebied van drugsbestrijding. Maar toenemende problemen door het ontstaan van opiumgebruik in bijvoorbeeld China en de Verenigde Staten (beide ondertekenaars van het verdrag), noopten de landen tot het nemen van internationale maatregelen. Volgens het World Drug Report van de Verenigde Naties (2008, p. 177) zorgden de problemen rond drugsgebruik voor een humanitaire catastrofe die alleen kon zijn ontstaan door het gebrek aan wereldwijde normen en standaarden. De internationale opiumconventie markeerde het beginpunt van de internationale strijd tegen drugs. Vanaf de jaren twintig van de twintigste eeuw werd het drugsbeleid een onderdeel van de Volkenbond die na de Eerste Wereldoorlog was opgericht (United Nations Office on Drugs and Crime, 2008, p. 192). Het tekenen dan wel ratificeren van de internationale opiumconventie werd bovendien een expliciet vereiste voor de landen die in de Franse voorstad Versailles het Verdrag van Versailles tekenden, zoals blijkt uit artikel 295 van dat verdrag (ibid.). In 1946 werden de taken en verantwoordelijkheden van het internationale drugsbeleid overgenomen door de opvolger van de Volkenbond, de nieuw opgerichte Verenigde Naties, een situatie die tot op de dag van vandaag bestaat (ibid., p. 196).

Het internationale drugsbeleid en de normen die eraan ten grondslag liggen hebben door de jaren heen de nodige variatie vertoond (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, p. 250). De totstandkoming van het beleid volgde op een periode (1500-1900) waarin staten actief deelnamen aan de handel in drugs (Trocki, 1999). Drugshandel werd in die periode gezien als een legitiem middel voor staten om hun inkomsten te vergroten. Zo betoogt Trocki (1999) dat de opkomst van het kapitalisme en van het Westen in de periode 1500-1900 in grote mate afhankelijk was van de

internationale drugshandel, waarin staten actief participeerden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de export van opium door landen als Nederland, Portugal en Groot-Brittannië naar staten in Zuidoost Azië en Oost-Indië, in ruil voor specerijen en andere goederen (McAllister, 2011, pp. 10-11). Ook toen het internationale drugsbeleid eenmaal van de grond kwam, heeft het verschillende veranderingen gekend. De belangrijkste daarvan is de *prohibitionistische wending*, zoals deze hier genoemd zal worden. Deze wending vond plaats in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw. Voor dat tijdstip waren de internationale verdragen vooral gericht op regulering van de handel in drugs (Bewley-Taylor, 1999, pp. 4-5). Om problemen als verslaving tegen te gaan, was het volgens voorstanders van dit beleid noodzakelijk dat er regels kwamen op het gebied van drugs. Te denken valt hierbij aan een alleenrecht voor medische professionals om bepaalde soorten drugs voor te schrijven (McAllister, 2011, pp. 18-20).

In schril contrast met prohibitionistisch beleid, lag de focus binnen het regulatieve beleid echter meer op gezondheid en welzijn van de drugsgebruiker dan op het criminaliseren van deze gebruiker. Vanaf de jaren vijftig werden de toon en bepalingen van de verdragen veel meer prohibitionistisch van aard (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, p. 250; Bewley-Taylor & Jelsma, 2011, p. 16). Het doel van prohibitionisme is het uitbannen van productie van, handel in en gebruik van drugs voor andere dan medische en wetenschappelijke doeleinden (Bewley-Taylor, 1999, p. 4). Het criminaliseren van drugsgebruikers is dus een belangrijk onderdeel van prohibitionistisch beleid.

Deze prohibitionistische wending werd vooral duidelijk in de *Single Convention on Narcotic Drugs* (United Nations, 1961) die samen met de *Convention on Psychotropic Substances* (United Nations, 1971) en de *Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (United Nations, 1988) het huidige juridische raamwerk van het internationale drugsbeleid vormt. Het prohibitionistische karakter van de Single Convention is volgens Bewley-Taylor (2003, p. 172) “boven alle twijfel verheven”. Het prohibitionistische karakter blijkt voornamelijk uit artikel 36(1a) van de Single Convention, waarin staten wordt opgedragen productie, handel en bezit van drugs te

bestrafen met gevangenisstraffen of andere beperkingen van de vrijheid¹ (United Nations, 1961). Aan het behandelen van drugsverslaafden echter wordt in de Single Convention slechts summier aandacht besteed (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, p. 37). Ook in de latere verdragen is de prohibitionistische toon terug te vinden. De Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances van 1988, bijvoorbeeld, roept in artikel 3 op het bezitten, kopen of cultiveren van drugs tot een criminele activiteit te verheffen (United Nations, 1988). Het aanvankelijke regulatieve karakter van het internationale drugsbeleid heeft dus sinds de tweede helft van de vorige eeuw plaatsgemaakt voor een vergaand prohibitionistisch karakter.

Meerdere auteurs wijzen op de zeer belangrijke rol die de Verenigde Staten speelden bij het tot stand komen van het prohibitionistische beleid (Levine, 2003; Jelsma, 2010; Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009; Fazey, 2003). De VS toont zich al in de beginjaren van de internationale drugsbestrijding voorstander van een strikte aanpak van internationale drugshandel (Jelsma, 2010, p. 2). Vertegenwoordigers van het christelijk fundamentalisme wezen drugs en alcohol om morele redenen van de hand; drugs- en alcoholgebruik werden als zonden gezien (Jelsma, 2010, p. 2). Op het gebied van alcoholgebruik boekte deze groep gelovigen succes, hun inspanningen resulteerden in de Amerikaanse drooglegging (ibid.). Op het gebied van internationale drugsbestrijding waren ze minder succesvol. Het duurde namelijk tot na de Tweede Wereldoorlog voordat de meeste andere staten het door de VS gepropageerde prohibitionisme steunden (Jelsma, 2010, p. 3). Dit bredere draagvlak uitte zich toen, zoals al aangegeven, in de Single Convention uit 1961 (United Nations, 1961; Jelsma, 2010).

Het huidige internationale drugsbeleid is niet onomstreden. Zo bracht de Global Commission on Drug Policy, een denktank op het gebied van drugsbeleid, een rapport uit met de boodschap dat fundamentele veranderingen in het internationale drugsbeleid zoals dat is vormgegeven door de Verenigde Naties dringend nodig zijn. Zelfs het legaliseren van bepaalde soorten drugs moet volgens

¹ Weliswaar heeft de VN geen executief orgaan, maar staten worden geacht de drugsverdragen op te volgen en dus zorg te dragen voor het bestraffen van drugsovertredingen.

deze commissie niet bij voorbaat uitgesloten worden (Global Commission on Drug Policy, 2011). Ook zoeken steeds meer landen, waaronder Portugal, Spanje en Nederland, de grenzen op die de internationale verdragen aan hen stellen (Jelsma, 2010). Toch heeft dit vooralsnog niet geleid tot aanpassing van de verdragen.

De vraag die in deze master thesis centraal staat, is hoe de totstandkoming van en variatie in het internationale drugsbeleid te verklaren zijn. De aanvankelijke ongehinderde handel van staten in voornamelijk opium maakte plaats voor een prohibitionistisch regime, waarin alle handel die geen wetenschappelijke of medische doeleinden had ten strengste verboden was. In deze master thesis zal worden gekeken naar hoe normen dit veranderde internationale drugsbeleid hebben beïnvloed. Het verklaren van de wending naar een prohibitionistisch beleid is de centrale focus. Op basis van het onderzoek naar de levensloop van normen (Finnemore & Sikkink, 1998) zal een antwoord gezocht worden op de vraag hoe en waarom deze wending tot stand is gekomen. De tegenbeweging voor een meer liberaal beleid van de afgelopen jaren zal ook kort aan bod komen, omdat haar relatieve gebrek aan succes laat zien hoe geïnstitutionaliseerd de prohibitionistische norm is. De onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt:

‘Wat verklaart de verandering van regulering naar prohibitie in het internationale drugsbeleid en de normen die daaraan ten grondslag liggen?’

Bij het verklaren van deze beleidsverandering wordt gebruik gemaakt van theoretische inzichten uit de leer der internationale betrekkingen. Drie belangrijke theoretische benaderingen komen daarbij aan bod, te weten het (neo-)realisme, het (neo-)liberalisme ofwel neoliberal institutionalisme en het sociaal-constructivisme ofwel constructivisme. In het theoretisch kader (hoofdstuk 2) zal betoogd worden dat het neorealisme en het neoliberal institutionalisme, ondanks het feit dat zij hun sporen verdiend hebben in het theoretische debat, minder geschikt zijn voor het

verklaren van de prohibitionistische wending in het internationale drugsbeleid. Deze twee rationalistische stromingen leggen namelijk te veel de nadruk op materiële machtsoverwegingen en hebben daardoor een problematische verhouding met normen en moraliteit. Normen worden niet als een relevante variabele beschouwd bij het verklaren van interacties tussen staten; normen zijn voor de rationalisten exogeen aan hun theorieën. Om die reden kunnen rationalisten dan ook weinig zeggen over de inhoud van normen.

In tegenstelling tot het (neo-)realisme en het neoliberale institutionalisme, biedt het constructivisme meer aanknopingspunten als het gaat om het verklaren van normen. Veel meer dan de rationalistische benaderingen heeft het constructivisme namelijk oog voor de sociale dimensie van internationale betrekkingen. Staten kunnen als sociale wezens niet losgekoppeld worden van de normatieve context waarin ze leven. Dit betekent ook dat belangen en identiteiten worden beïnvloed binnen een sociaal proces en door de tijd heen kunnen veranderen. Normen kunnen daar volgens constructivisten een belangrijke rol in spelen. Deze bepalen namelijk wat als legitiem gedrag wordt gezien binnen de internationale gemeenschap. Voor constructivisten zijn normen dan ook een belangrijk onderdeel van hun theorieën. Hierdoor is het voor constructivisten wel mogelijk om uitspraken te doen over de inhoud van normen. Het constructivisme biedt daarom, zo wordt in deze master thesis betoogd, de meest vruchtbare voedingsbodem voor het verklaren van normveranderingen in het internationale drugsbeleid.

Na de bespreking van het theoretisch kader in hoofdstuk 2, wordt in hoofdstuk 3 de methodologie besproken die gebruikt is om de centrale vraagstelling te onderzoeken, evenals de operationalisatie van de begrippen. Ook worden enkele epistemologische kwesties behandeld, zoals de mogelijkheid een positivistische epistemologie te combineren met een sociale ontologie. In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gegeven van het ontstaan en de ontwikkeling van het internationale drugsbeleid en zullen de veranderingen daarin, die in deze inleiding al kort aan bod zijn gekomen, meer inhoudelijk behandeld worden. Daarna volgt in datzelfde hoofdstuk de empirische discussie

aan de hand waarvan de onderzoeksvraag beantwoord wordt. Ter afsluiting volgt in hoofdstuk 5 een samenvatting en de conclusie.

2. Theoretisch kader

De taak van wetenschappers is te verklaren waarom de dingen zijn zoals ze zijn (Lieshout, 1993). Concreter, politicologen die zich bezighouden met internationale betrekkingen proberen een antwoord te geven op de vraag 'waarom de internationale politiek zich ontwikkelt zoals zij zich ontwikkelt' (ibid., p. 11). Teneinde dat doel te bereiken, maken zij net als andere wetenschappers gebruik van theorieën. Drie dominante theoretische benaderingen in de internationale betrekkingen zijn het (neo-)realisme, het (neo-)liberalisme en het sociaal-constructivisme (Nye, 2009). Dit hoofdstuk bespreekt deze theoretische benaderingen ten aanzien van hun sterke en zwakke punten en presenteert het theoretisch kader voor de empirische analyse. Speciale aandacht zal worden besteed aan de waarde die het realisme, liberalisme en sociaal-constructivisme hechten aan normen in de internationale betrekkingen. Betoogd zal worden dat het sociaal-constructivisme de meest geschikte benadering is als het gaat om onderzoek naar normen. In tegenstelling tot het realisme en het liberalisme, die normen als gegeven en onveranderlijk zien, heeft het sociaal-constructivisme oog voor het sociale proces waarin normen tot stand komen. Hierdoor kunnen ze meer zeggen over hoe normen werken en hoe ze veranderen. Toch heeft ook het constructivisme tekortkomingen. Het constructivisme heeft namelijk moeite met het verklaren waarom normen veranderen en hoe ze geïnstitutionaliseerd raken. Finnemore en Sikkink (1998) proberen met hun levensloop van normen deze vragen te beantwoorden.

Theoretische benaderingen bestaan ieder voor zich uit een keur aan op zichzelf staande theorieën. Het onderverdelen van deze theorieën binnen theoretische benaderingen is tot zekere hoogte een kunstgreep en doet bijna per definitie niet volledig recht aan de pluraliteit van de

verschillende theorieën. Toch is deze werkwijze noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de uitgangspunten die de verschillende theorieën delen.

2.1 Het (Neo-)Realisme

Het realisme, dat in de loop der jaren verschillende substromingen heeft voortgebracht, wordt gekenmerkt door een centrale logica. Volgens deze logica zijn staten de belangrijkste actoren in een internationaal systeem dat een anarchisch karakter heeft (Walt, 2002). Het anarchische karakter van het systeem houdt in dat er geen hoger gezag is dat in staat is de naleving van gemaakte afspraken tussen staten af te dwingen. Staten maken zich om die reden zorgen over hun eigen veiligheid, wat ze aanmoedigt tot een strijd om de macht; de internationale politiek wordt dan ook gekenmerkt door een constante 'struggle for power' (Morgenthau, 1948). Het gevolg is dat het internationale systeem een zelfhulpsysteem is, waarin staten dus verantwoordelijk zijn voor hun eigen veiligheid, omdat ze daarvoor niet op andere staten kunnen vertrouwen (Walt, 2002).

De verschillende realistische stromingen, te weten het klassiek realisme, het neorealisme en het neoklassiek realisme, kennen ook de nodige verschillen. Het klassiek realisme, dat teruggaat tot de teksten van Thucydides (Lebow, 2007, pp. 53-54) en waarvan Carr en Morgenthau de bekendste exponenten zijn, stelt dat staten macht nastreven omdat dat streven diep verankerd zit in de *menselijke natuur* (Mearsheimer, 2007, p. 74). In tegenstelling tot het klassiek realisme gaat het neorealisme er vanuit dat niet de menselijke natuur maar de *structuur* van het internationale systeem staten ertoe aanzet een zekere mate van macht na te streven² (Mearsheimer, 2007, pp. 73-74). Binnenlandse factoren spelen dan ook voor neorealisten geen rol, want het internationale systeem legt aan alle staten een prikkel op die ervoor zorgt dat ze hun relatieve machtspositie ten opzichte van andere staten willen uitbreiden (ibid., p. 72). Staten zijn voor neorealisten 'black boxes'; de interne aangelegenheden van een staat zijn niet relevant (Waltz, 1979). Wat het klassiek realisme

² Om die reden draagt het neorealisme soms ook wel de naam 'structureel realisme'.

en het neorealisme echter gemeen hebben, is dat ze er beide vanuit gaan dat het gedrag van staten bepaald wordt door materiële en machtsoverwegingen en veel minder door moraliteit en ideële factoren. Een meer recente tak van het realisme, het neoklassiek realisme, is op eenzelfde theoretische leest geschoeid (zie bijvoorbeeld Lobell, Ripsman, & Taliaferro, 2009). Het neoklassiek realisme bouwt voort op haar theoretische voorouders. Indachtig het klassiek realisme hebben de neoklassieken oog voor de complexe relatie tussen staat en maatschappij, maar dat combineren ze met inzichten van het neorealisme over de beperkingen die de structuur van het internationale systeem aan staten oplegt (Taliaferro, Lobell, & Ripsman, 2009, p. 13). Het verschil met het neorealisme is dan ook dat het klassiek realisme staten niet als black boxes behandelt, maar binnenlandse factoren meeneemt in haar analyse.

Staten zijn niet snel geneigd samen te werken, omdat ze vooral bezig zijn met het behartigen van hun eigen belangen en ze geen zekere inschatting kunnen maken van elkaars intenties. Ook zijn er geen hogere instanties die gemaakte afspraken af kunnen dwingen. Dit betekent echter niet dat samenwerking in geen geval kan ontstaan, maar wel dat deze kortstondig is en de machtsbalans weerspiegelt. Volgens de hegemoniale stabiliteitstheorie werken staten bijvoorbeeld samen als er een hegemon aanwezig is in een internationaal systeem, die ervoor zorgt dat er een hoge mate van stabiliteit is (Gilpin, 1987, pp. 85-92). In een dergelijk systeem neemt de hegemon het coördineren van gedrag, dat de kenmerken heeft van een gemeenschappelijk goed, op zich. Het neorealisme voorziet bovendien samenwerking als staten hun krachten bundelen, ofwel *balancen* tegen een potentiële hegemon (Waltz, 1979). Maar in elk geval geldt dat wanneer de (dreiging van een potentiële) hegemon verdwijnt, of de samenwerking niet meer in het voordeel is van de hegemon, de samenwerking eindigt. Internationale samenwerking is in een dergelijke wereld dus in hoge mate afhankelijk van de bestaande machtsverdeling (ibid.).

Het neorealisme gold lange tijd als de dominante theoretische traditie binnen de leer der internationale betrekkingen. Vreemd was dat niet, want het bood 'simpele doch krachtige

verklaringen voor oorlog, allianties, imperialisme en obstakels voor internationale samenwerking' (Walt, 1998, p. 31). Bovendien was het neorealisme de eerste benadering die het onderzoeksgebied van de internationale betrekkingen wilde vormgeven naar het voorbeeld van de natuurwetenschappen. De meningen verschillen over de vraag of dit mogelijk dan wel wenselijk is, maar deze ontwikkeling heeft er in ieder geval voor gezorgd dat methodologische kwesties vanaf dat moment veel serieuzer genomen werden binnen het vakgebied van de internationale betrekkingen. De realistische traditie blijft tot op de dag van vandaag een belangrijke traditie binnen de debatten der internationale betrekkingen. Dit geldt vooral op het gebied van internationale conflicten en veiligheidskwesties. De recente opmars van het neoklassiek realisme heeft er bovendien voor gezorgd dat binnenlandse factoren na een lange periode niet meer genegeerd worden in de realistische traditie.

Ondanks het feit dat het realisme zijn sporen heeft verdiend, is het minder geschikt om het internationale drugsbeleid – en de veranderingen die dit beleid heeft doorgemaakt – te verklaren. In de eerste plaats voorspelt het realisme geen langdurige internationale samenwerking, waarvan het internationale drugsbeleid toch wel degelijk een voorbeeld is. Staten kunnen volgens realisten namelijk nooit volledig zeker zijn van de bedoelingen van andere staten en weten dus ook niet zeker dat een andere staat zijn afspraken nakomt, wat internationale samenwerking belemmert. Daarnaast nemen staten door samen te werken het risico dat een andere staat meer profiteert dan zichzelf. Dat is gevaarlijk in het zelfhulpsysteem dat realisten zien, omdat zo de relatieve macht ten opzichte van andere staten af kan nemen, met alle gevolgen van dien, zoals dominantie en in het ergste geval vernietiging (Grieco, 1993, pp. 302-303).

Een ander probleem van het realisme is dat het een vrij algemene theorie is, die slechts algemene uitspraken doet over het gedrag van staten en niet over de inhoud van beleid. Het realisme probeert bijvoorbeeld enkel te verklaren waarom samenwerking wel of niet ontstaat, maar doet geen uitspraken over hoe deze samenwerking er inhoudelijk uit ziet. Het handelen van staten

wordt volgens realisten ingegeven door de wens om de relatieve machtspositie te verbeteren, maar deze constatering is te algemeen om te voorspellen welk beleid staten inhoudelijk zullen nastreven (Ruggie, 1998). Daarom zal het realisme dus ook de inhoud van het internationale drugsbeleid niet kunnen verklaren. Realisten blijven dan ook het antwoord schuldig op de vraag waarom het beleid in de jaren zestig een prohibitionistische wending neemt. Mogelijk zullen ze antwoorden dat het komt doordat de grootste voorstander van een prohibitionistisch beleid, de VS, rond die tijd profiteerde van de toegenomen macht om zo het beleid tot stand te krijgen waarvoor al sinds het begin van de twintigste eeuw zonder resultaat gestreden was. Echter, dan is nog steeds niet beantwoord waarom het juist een prohibitionistisch beleid was waarvoor de Verenigde Staten streden.

Een centrale tekortkoming van het realisme is verder dat het staten als de enige relevante actoren ziet. Daarmee sluit het realisme niet-statelijke actoren, zoals internationale organisaties, bij voorbaat uit. Het internationale drugsbeleid is echter voor een groot deel tot stand gekomen met behulp van internationale organisaties; na de Eerste Wereldoorlog de Volkenbond en na de Tweede Wereldoorlog de Verenigde Naties. Het realisme zal beweren dat internationale organisaties slechts door staten gerespecteerd worden als het in hun voordeel is en dat internationale wetgeving zwak en ineffectief blijkt als machtige staten zich tegen wetten keren of verdragen niet nakomen (Reus-Smit, 2004, p. 16), maar daarmee onderschat het realisme de eigen dynamiek van internationale organisaties. Naast internationale organisaties kunnen ook andere actoren een rol spelen. Het realisme biedt in haar theorieën bijvoorbeeld geen ruimte voor individuele personen en daarmee ook niet voor de rol die zij kunnen spelen bij de totstandkoming van beleid, bijvoorbeeld door zich als voorstander van een bepaalde norm op te werpen. Zoals we bij het constructivisme (paragraaf 2.3) zullen zien, biedt die benadering wel ruimte voor dergelijke actoren.

Het realisme biedt al evenmin ruimte voor binnenlandse ontwikkelingen. Het behandelt staten immers als *black boxes*; interne aangelegenheden zijn niet relevant, omdat het internationale systeem aan iedere staat eenzelfde prikkel oplegt, onafhankelijk van wat er binnen een staat

gebeurt. Dit heeft echter wel als gevolg dat het realisme een blinde vlek heeft waar het gaat om het verklaren van de rol die binnenlandse ontwikkelingen spelen bij de totstandkoming van beleid. Wel dient gezegd te worden dat voor de meest recente realistische benadering, het neoklassiek realisme, binnenlandse factoren wel een belangrijk onderdeel van de theorie vormen. Binnenlandse factoren die een rol spelen bij de totstandkoming van normen zouden daarom in deze variant van het realisme wel meegenomen kunnen worden. Datzelfde geldt voor individuele beleidsbepalers, voor wie in de theorieën van neoklassiek realisten een veel grotere causale rol is weggelegd. Echter, ook voor het neoklassiek realisme geldt dat materiële machtsoverwegingen veel belangrijker zijn dan normatieve overwegingen. Bovendien zijn ook neoklassiek realisten niet in staat een verklaring te geven voor het feit dat soms een hoge mate van beleidsovereenstemming tussen staten optreedt (Florini, 1996, pp. 365-366), zoals ook bij het internationale drugsbeleid het geval is.

Een andere belangrijke tekortkoming van het realisme is de problematische verhouding dat het heeft met normen en moraliteit. In de theorieën van realisten zijn normen exogeen, wat betekent dat hun theorieën geen uitspraken doen over de werking van normen, bijvoorbeeld over hoe normen ontstaan en hoe ze veranderen. Dat betekent niet dat realisten het bestaan van normen en moraliteit noodzakelijkerwijs ontkennen. Zo schreef Morgenthau (1948) al over ideële en normatieve factoren (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 889). Maar waar de 'struggle for power' (Morgenthau, 1948) binnen staten getemd wordt door onder andere normen, is in het internationale systeem alles ondergeschikt aan de machtsrelaties tussen staten (Lebow, 2007, p. 55). Een weldenkende staat zal zich wel twee keer bedenken voordat deze het eigen belang opoffert omdat de moraliteit dat vereist (Dunne & Schmidt, 2001, pp. 166-167).

Neorealisten nemen nog meer afstand van de rol van normen en moraliteit in de internationale politiek. De structuur van het internationale systeem noopt staten ertoe zich te concentreren op hun eigen veiligheid door te streven naar macht. Staten kunnen in het internationale systeem weinig anders dan van het slechtste uitgaan bij het inschatten van de

intenties van andere staten en moeten dus met andere staten concurreren om de macht (Mearsheimer, 2007, p. 75). Volgens neorealisten handelen staten volgens een 'logic of consequences' (Fierke, 2007, p. 170). Dit betekent dat staten rationeel afwegen welke acties zoveel mogelijk in overeenstemming zijn met hun belangen. Dit verandert ook niet; belangen en identiteiten zijn gegeven en kunnen niet door normen veranderd worden. Daarom is het voor realisten lastig om de verandering van regulering naar prohibitionisme te verklaren in het internationale drugsbeleid.

Samenvattend valt te zeggen dat het realisme niet de meest geschikte theorie is om de normverandering in het internationale drugsbeleid te verklaren. De theorie heeft moeite met het verklaren van langdurige samenwerking, is te algemeen om de inhoud van beleid te verklaren en ziet bovendien staten als de enige relevante actoren. Daarmee kent het realisme dus ook geen rol toe aan bijvoorbeeld internationale organisaties of binnenlandse beleidsbepalers. Bovendien heeft het realisme een problematische verhouding met normen en moraliteit.

2.2 Het Neoliberaal Institutionalisme

Ook een andere belangrijke theoretische benadering, het liberalisme, kent verschillende stromingen. De in het kader van deze master thesis belangrijkste stroming binnen het liberalisme is het liberaal institutionalisme, dat soms ook het neoliberalisme wordt genoemd. Het liberaal institutionalisme gaat er in tegenstelling tot het realisme vanuit dat langdurige samenwerking tussen staten mogelijk is. De uitgangspunten van het liberaal institutionalisme zijn door Keohane (1982) als volgt weergegeven: het kan voor staten onder bepaalde omstandigheden de moeite lonen met elkaar samen te werken, maar daarvoor moeten zij wel de nodige collectieve actieproblemen zien te overwinnen. Om daarvoor te zorgen kunnen ze een internationale organisatie oprichten. Deze organisaties verzorgen informatie voor staten en verlagen de transactiekosten (ibid.). In die zin dienen internationale organisaties als forums die ervoor zorgen dat collectieve actieproblemen overwonnen worden, om zo internationale samenwerking te vergemakkelijken (Martin, 2007, p.

111). De macht om daadwerkelijk beslissingen te nemen blijft vaak in handen van de lidstaten, maar door internationale organisaties krijgt samenwerking een meer langdurig karakter en is ze minder afhankelijk van veranderingen in de machtsverhoudingen (ibid.). Het neoliberal institutionalisme is tot op zekere hoogte verwant aan het realisme, omdat het enkele belangrijke assumpties met het realisme deelt. Zo zijn ook in de theorieën van neoliberal institutionalisten staten de belangrijkste actoren en heeft binnenlandse politiek geen systematische invloed op internationale samenwerking (Martin, 2007, p. 113).

Een belangrijke tak van het neoliberal institutionalisme is de zogenoemde 'regime-theorie'. Deze bestudeert regimes, door Krasner gedefinieerd als sets van principes, normen, regels en besluitvormingsprocedures rond welke de verwachtingen van actoren convergeren (Krasner, 1982b, p. 185). Krasner definieert normen daarbij als 'standaarden van gedrag, gedefinieerd in termen van rechten en verplichtingen' (ibid.). De regime-theorie heeft een bredere focus dan het neoliberal institutionalisme. Ze richt zich namelijk, zoals de definitie al impliceert, niet alleen op internationale organisaties, maar ook op meer informele instituties (Martin, 2007, p. 111). Volgens Krasner (1982a) zijn regimes in het causale schema meer dan interveniërende variabelen tussen de onderliggende onafhankelijke variabelen als machtsverdeling en belangen enerzijds en de uitkomsten in het internationale systeem als afhankelijke variabele anderzijds. Krasner stelt dat regimes autonome variabelen zijn, wat betekent dat regimes een onafhankelijke invloed kunnen hebben op uitkomsten binnen het internationale systeem (ibid., p. 501).

De autonomie van regimes wordt op twee manieren duidelijk. Ten eerste leiden veranderingen in de machtsverdeling niet meteen of zelfs helemaal niet tot veranderingen van het bestaande regime. Volgens Krasner komt dit doordat regimes, als ze eenmaal gevestigd zijn, 'hun eigen leven gaan leiden' (Krasner, 1982a, p. 500). De auteur biedt daarmee een verklaring voor een empirisch vraagstuk waar de realisten veel moeite mee hebben: de internationale samenwerking die voortduurt ondanks de afnemende macht van de Verenigde Staten, die de realisten als een

voorwaarde zagen voor diezelfde samenwerking. Regime-theorie ontkent niet dat macht nog steeds een belangrijke rol speelt, maar stelt dat regels en normen daarnaast ook gedrag en uitkomsten in het internationale systeem kunnen beïnvloeden. De mechanismen die ervoor zorgen dat veranderingen in de machtsverdeling niet per se leiden tot veranderingen van regimes, zijn divers. Staten kunnen vasthouden aan bepaalde regimes uit gewoonte, onzekerheid of vanwege het gebrek aan een beter alternatief (ibid., pp. 502-503).

Ten tweede kunnen regimes – en de normen die daar onderdeel van zijn - als ze eenmaal bestaan ook machtsrelaties en belangen van staten veranderen (Krasner, 1982a, p. 503). Het mechanisme dat daar in dat geval aan ten grondslag ligt, is dat staten kunnen leren van de ervaringen en kennis die ze opdoen; regimes zorgen met andere woorden voor feedback. Dit gebeurt op verschillende manieren. Zo kunnen regimes de manier veranderen waarop staten hun belangen calculeren, kunnen die belangen op zichzelf veranderen, kunnen staten regimes als een machtsbron gebruiken en kunnen regimes de macht van bepaalde actoren versterken of verzwakken (Krasner, 1982a, pp. 503-509).

Het neoliberaal institutionalisme heeft een belangrijke rol gespeeld in de debatten der internationale betrekkingen. Het biedt bijvoorbeeld een overtuigende verklaring voor het voortduren van internationale samenwerking na het einde van de Koude Oorlog. De assumptie van rationaliteit die het neoliberaal institutionalisme hanteert heeft ervoor gezorgd dat de gedragingen van staten binnen een duidelijk afgebakend raamwerk geanalyseerd kunnen worden. Tegelijkertijd laat het voldoende ruimte voor verschillende preferenties van staten (economische versus militaire belangen, bijvoorbeeld) (Martin, 2007, p. 112).

Waar het gaat om het verklaren van de veranderingen in het internationale drugsbeleid, biedt het neoliberaal institutionalisme meer aanknopingspunten dan het realisme. Dit komt vooral doordat het neoliberaal institutionalisme beter in staat is langdurige internationale samenwerking te verklaren, zoals op het gebied van internationaal drugsbeleid. Daarnaast kennen neoliberaal

institutionalisten – en van hen vooral de regime-theorie – een grotere rol toe aan normen dan neorealisten. Weerspiegelen normen bij neorealisten de bestaande machtsverdeling en zijn ze dus van ondergeschikt belang, bij neoliberaal institutionalisten hebben ze meer invloed op het gedrag van staten. Net als bij neorealisten kunnen ze een onderdeel worden van de kosten-batenafwegingen die staten maken en zo van invloed zijn op de beleidsopties die staten tot hun beschikking hebben, maar bij neoliberaal institutionalisten is de kans dat dit ook daadwerkelijk gebeurt groter (Florini, 1996).

Ondanks deze voordelen, wordt ook het neoliberaal institutionalisme geplaagd door tekortkomingen die het verklaren van veranderingen in het internationale drugsbeleid moeilijk maken. Want hoewel normen bij neoliberaal institutionalisten een belangrijkere rol spelen dan bij realisten, zijn die normen ook voor neoliberaal institutionalisten problematisch. Ook neoliberaal institutionalisten kunnen namelijk niets zeggen over de inhoud van normen en dus ook niet over de prohibitionistische wending in het drugsbeleid, omdat normen bij hen tevens exogeen zijn aan de theorie (Florini, 1996). Normen zijn dus voor institutionalisten gegeven en statisch en reguleren slechts het gedrag van staten. Voor neoliberalen ligt het belang - welvaart - al vast en zijn normen hooguit behulpzaam voor staten bij de keuzes die ze maken. Zoals in de volgende sectie zal blijken is dat het fundamentele verschil met de constructivisten; volgens constructivisten constitueren normen juist de belangen en identiteiten van actoren (Checkel, 1998, pp. 327-328). Er zijn weliswaar ook liberalen die stellen dat staten kunnen leren en dat op die manier hun belangen en identiteiten veranderen. Nye, Jervis en Keohane (Wendt, 1992, p. 393) en ook regime-theorie zijn hier voorbeelden van. Maar volgens constructivisten is een dergelijke stelling voor liberalen problematisch. Om die reden zetten ze zich ook af tegen regime-theorie. De redenering van constructivisten is daarbij als volgt: regimes, zoals aanhangers van regime-theorie die definiëren, moeten gezien worden als sociale eenheden, omdat ze tot stand komen op basis van gedeelde normen en opvattingen (Kratochwil & Ruggie, 1986). Regimes hebben dus een sterk

intersubjectivistisch karakter, wat regime-theorie een sociale ontologie verstrekt. Ontologie is een theorie van het 'zijn' die zich richt op het type objecten waaruit de wereld bestaat (Fierke, 2007, p. 169). Maar, tegelijkertijd ziet regime-theorie belangen en identiteiten als statisch en gegeven. Dat is problematisch, want, zoals Wendt terecht opmerkt, regimes (waar normen deel van uitmaken) kunnen identiteiten en belangen niet veranderen als deze als gegeven worden beschouwd (Wendt, 1992, p. 393). Of, anders verwoord: het probleem met deze benadering is dat deze liberalen enerzijds vanuit gaan dat de structuur van het internationale systeem gegeven is, terwijl ze er tegelijkertijd vanuit gaan dat het proces van invloed kan zijn op de structuur (ibid.).

Afgezien van deze centrale tekortkoming spelen nog meer tekortkomingen het neoliberaal institutionalisme parten. Deze komen grotendeels overeen met de tekortkomingen van het realisme. Zo ziet ook het neoliberaal institutionalisme staten als de centrale actoren en wordt de rol van andere mogelijke actoren dus gemarginaliseerd. Ook binnenlandse ontwikkelingen zijn in de theorieën van neoliberalen niet van belang. Dit zorgt er voor dat de verklaring voor de verandering in het internationale drugsbeleid van regulering naar prohibitionisme bij voorbaat onvolledig is, omdat belangrijke actoren niet mee worden genomen in de analyse.

2.3 Het Sociaal-Constructivisme

De derde grote benadering binnen de internationale betrekkingen is het sociaal-constructivisme of constructivisme, zoals deze term ooit geïntroduceerd werd door Nicholas Onuf (1989). Deze benadering hanteert het essentiële uitgangspunt dat de internationale politiek een sociale constructie is en dat belangen en identiteiten gevormd worden in een proces van wederzijdse beïnvloeding tussen staten (Fierke, 2007, p. 170) en dus niet logisch voortkomen uit anarchie. Constructivisten verwijten de rationalisten dat ze belangen en identiteiten ten onrechte zien als automatisch voortkomend uit anarchie en dus gegeven (Wendt, 1992). Rationalisten leggen volgens constructivisten te veel de nadruk op materiële belangen en macht, in plaats van op de rol van

normen, ideeën en regels. Rationalisten hanteren bijvoorbeeld een individualistische ontologie, wat betekent dat ze ervan uitgaan dat de basisanalyse-eenheid het nuts-maximerende/calculerende individu is (of dit nu een mens is of een staat). Volgens neorealisten bijvoorbeeld zijn staten individuen die proberen te overleven in het systeem (ibid.). Zoals besproken in paragraaf 2.1 leidt dit streven ertoe dat staten hun eigen belangen proberen te maximaliseren en veelal vijandig zullen staan ten opzichte van andere staten, omdat ze nooit zeker kunnen zijn van elkaars bedoelingen. Constructivisten hangen daarentegen een sociale ontologie aan. Staten zijn sociale wezens en kunnen daarom niet gescheiden worden van de normatieve context waarin ze leven (Fierke, 2007, pp. 168-170). Macht in de vorm van materiële capaciteiten, hoewel zeker niet onbelangrijk, speelt een minder doorslaggevende rol volgens constructivisten. Doordat staten en andere actoren onderdeel zijn van een sociale omgeving, hebben ze ook invloed op elkaar. Ze hebben dus ook meer mogelijkheden, in vergelijking met de rationalistische theoretische benaderingen, om hun relaties vorm te geven zoals zij dat willen. Die relaties en dus ook de identiteiten en belangen van staten kunnen ook veranderen in de loop van de tijd. Vijandigheid en self-interest zoals dit centraal staat bij het (neo-)realisme zijn dus zeker geen gegeven.

Moraliteit is voor constructivisten van wezenlijk belang en speelt een veel belangrijkere rol dan bij de rationalisten. Waar staten volgens rationalisten handelen volgens een 'logic of consequences', handelen ze volgens constructivisten volgens een 'logic of appropriateness' (Fierke, 2007, p. 170). Ze streven, met andere woorden, niet alleen de maximalisering van het eigenbelang na, maar ook legitimiteit, die bepaald wordt door gedeelde normen en waarden tussen staten (ibid.). De manier waarop staten op internationaal niveau met drugs omgaan, is daarvan een voorbeeld. Deze focus komt duidelijk naar voren in het werk van een van de grondleggers van het sociaal-constructivisme, Alexander Wendt (1992, 1999). Hij betoogt dat de belangen en identiteiten van staten niet als gegeven gezien kunnen worden, zoals het realisme en het liberalisme wel doen. Het gedrag, belangen en identiteiten komen niet logisch voort uit het bestaan van anarchie. Zoals Wendt

(Wendt, 1992, p. 395) het stelt: 'Anarchy is what states make of it'. Uit anarchie vloeit self-interest dus ook niet logisch voort. Het ligt niet bij voorbaat vast, maar komt voort uit de interactie en interpretatie tussen staten, ofwel een sociaal proces. Door het creëren van intersubjectieve betekenissen kunnen staten een beeld vormen van elkaars bedoelingen en toekomstig gedrag. Het is om die reden dat bijvoorbeeld vijfhonderd Britse nucleaire wapens geen probleem vormen voor de Amerikanen, terwijl vijf Noord-Koreaanse nucleaire wapens dat wel doen. De Verenigde Staten zijn bevriend met de Britten, terwijl ze op vijandige voet staan met Noord-Korea. Vriendschap of vijandigheid komt voort uit gemeenschappelijk begrip (Wendt, 1995, p. 73).

Het constructivisme heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot een belangrijke theoretische benadering, die de blik op internationale betrekkingen verruimd heeft. Dit hebben constructivisten onder andere gedaan door een meer grondige bestudering van de veranderlijkheid van identiteit en belangen. Constructivisten hebben in de loop der jaren echter ook de nodige kritiek te verduren gekregen. Ze zijn volgens critici niet in staat de complexe internationale politiek in een paar simpele wetten neer te leggen. Het belang dat constructivisten hechten aan zaken als de context waarin actoren zich bevinden en de manier waarop zij elkaar wederzijds beïnvloeden, belemmert het opstellen van algemeen geldende theorieën (1998, p. 325). Dit hoeft niet per se een probleem te zijn. Het idee dat de internationale politiek in algemeen geldende wetten te vangen is, is zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken, wellicht wat al te ambitieus. Maar de kritiek stopt daar niet. Volgens Checkel (ibid.) hebben constructivisten nog veel werk te verrichten als het gaat om het ontwikkelen van hun theorieën. Ze moeten specificeren wanneer, waarom en hoe sociale constructie optreedt (ibid.). Ook Keohane is fel in zijn kritiek. Constructivisten, die volgens Keohane onder de bredere noemer reflectivisten vallen, hebben volgens hem geen eigen onderzoeksprogramma en kunnen pas serieus worden genomen als ze dat wel hebben (Keohane, 1988, pp. 391-392). Veel reflectivisten wezen deze uitspraak resoluut van de hand. Volgens hen was die kritiek een weinig

geslaagde poging de positivistische opvattingen van wetenschap (zie het volgende hoofdstuk) van Keohane en de zijnen over te nemen (Fierke, 2007, p. 23).

De kritiek ten spijt, door de gehanteerde sociale ontologie is het constructivisme een vruchtbare voedingsbodem voor het onderzoek naar de werking van normen op het gebied van internationaal drugsbeleid. De identiteit van staten is niet onveranderlijk en staten houden in hun overwegingen niet alleen rekening met de machtsverdeling. Normen kunnen, betogen constructivisten, ook een rol spelen bij het veranderen van identiteiten en belangen. Staten zijn in staat te leren van het sociale proces waarvan ze deel uitmaken. In tegenstelling tot bij rationalisten, waar leren slechts leidt tot verandering in gedrag, kan leren bij constructivisten ook de belangen en identiteiten van staten veranderen (Drulák, 2004, p. 141). In dit sociale proces handelen staten niet per definitie egoïstisch, maar laten ze zich leiden door wat als legitiem gedrag wordt gezien; ze hanteren met andere woorden een 'logic of appropriateness'. Ze doen dat omdat ze binnen de gemeenschap van staten waarvan ze deel uitmaken graag als legitiem handelende actoren gezien worden. Normen spelen in dit proces een belangrijke rol, omdat een norm bepaalt wat als legitiem gedrag wordt gezien door de internationale gemeenschap.

Waar normen door neorealisten en neoliberalen als exogeen worden behandeld, gaat dat voor constructivisten allerm minst op. Normen beïnvloeden doelen van staten, de perceptie van hun belangen en de middelen die ze gebruiken om hun doelen te bereiken (Florini, 1996, p. 366). Staten hebben nog steeds korte termijnbelangen, maar *framen* die binnen een normatief raamwerk. Van alle fysiek mogelijke opties die een staat tot zijn beschikking heeft, bestaat slechts een deel uit opties die ook waarschijnlijk zijn. Dat deel wordt bepaald door het normatieve raamwerk zoals dat op dat moment bestaat. Welke opties dit zijn, kan door de jaren heen ook veranderen, beïnvloed door veranderende normen (ibid.).

Toch is er voor constructivisten ook nog ruimte voor verbetering. Hoewel normatieve factoren altijd een rol hebben gespeeld in de studie van internationale betrekkingen, is het

normenonderzoek, evenals het constructivisme, nog niet zo oud. Het ontbreekt deze wetenschappelijke traditie daarom soms enigszins aan focus. Volgens Florini (1996, p. 367), bijvoorbeeld, is het moeilijk tot een wetenschappelijke theorie te komen uit de veelheid aan beschrijvingen in de constructivistische literatuur die tot dusverre normen als afhankelijke variabele proberen te verklaren. In de jaren nadat Florini dit schreef, is er uiteraard meer vooruitgang geboekt in dit type onderzoek, maar het is nog niet zo ver gevorderd als onderzoek van bijvoorbeeld rationalistische stromingen. Een andere kritiek is dat de nadruk ook bij constructivisten vaak nog te veel op staten ligt, zo betoogt onder anderen Price (1998, pp. 614-615). En dat terwijl, juist bij het plaatsen van norm-onderwerpen op de wereldwijde agenda, meestal ook andere, niet-statelijke actoren betrokken zijn.

Veel constructivistisch onderzoek is er bovendien weliswaar in geslaagd aan te tonen dat normen een belangrijke rol spelen bij het socialisatieproces van staten, maar nog niet wanneer, waarom en welke normen het verschil maken (ibid., p. 615). Bieler en Morton (2008) constateren bijvoorbeeld dat hoewel constructivisten de structurele relevantie van ideeën (waaronder normen) kunnen conceptualiseren, de constructivistische theorie echter niet kan verklaren waarom bepaalde ideeën dominant zijn ten opzichte van andere ideeën (Bieler & Morton, 2008, pp. 105-106). Bieler en Morton (2008) stellen terecht dat er te weinig aandacht is voor hoe ideeën elkaar beïnvloeden. Om daarachter te komen is een interpretatieve methode nodig (Bieler & Morton, 2008, pp. 106-107). Een oplossing voor dit probleem wordt geboden door process-tracing. Dit is een historische, interpretatieve methode die heel nauwgezet een bepaald proces bestudeert. Deze benadering heeft dus oog voor de context waarin een bepaald proces zich voltrekt. Op die manier zijn aanwijzingen te vinden die een antwoord geven op de vraag die constructivisten niet kunnen beantwoorden, namelijk waarom sommige normen dominant zijn ten opzichte van andere normen.

Een andere belangrijke bron van kritiek is dat het constructivisme, evenals de rationalistische benaderingen, vooral sterk is in het verklaren van stabiliteit, omdat bestaande normen het mogelijke

gedrag van staten beperken. Het verklaren van verandering blijkt ook voor constructivisten een grotere uitdaging (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 894). Dat is een probleem, want juist normveranderingen zijn zo interessant omdat ze het gevolg zijn van veranderingen in wat wordt gezien als gepast gedrag.

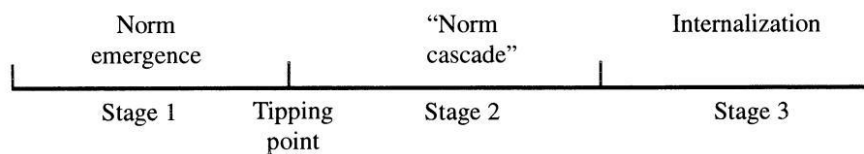
Twee auteurs die het hoofd proberen te bieden aan dergelijke problemen, zijn Finnemore en Sikkink (1998). Hun theorie over de 'norm life cycle' is expliciet gericht op het verklaren van normverandering. Daarnaast focussen de auteurs zich niet alleen op staten, maar nemen zij ook andere actoren op in hun model. Het model lijkt daarom veelbelovend bij het beantwoorden van de vraag hoe een norm zich ontwikkelt van een idee in het hoofd van een of meerdere mensen tot een door een overgrote meerderheid van staten gedragen (en meestentijds ook geïstitutionaliseerde) opvatting over wat gepast gedrag is. Op basis van het model in combinatie met de methodologie van process-tracing zal in deze master thesis het internationale drugsbeleid nader bekeken worden.

2.4 De Levensloop van Normen

De 'norm life cycle' van Finnemore en Sikkink (1998) neemt in het sociaal-constructivistisch onderzoek naar normen een belangrijke plaats in. Het model is reeds toegepast op onder meer kwesties als de walvisvangst (Bailey, 2008), rechtvaardigheidsnormen in de internationale gemeenschap (Birdsall, 2007), toelating tot de Wereldhandelsorganisatie WTO (Hawthorne, 2009) en nucleaire wapens (Lantis, 2011). Finnemore en Sikkink proberen met hun werk inzicht te verschaffen in de manier waarop normen zich ontwikkelen; van het moment dat een persoon of organisatie vindt dat iets anders moet, totdat de norm door vrijwel alle landen wordt overgenomen; of niet, want niet alle normen bereiken dat punt (Finnemore & Sikkink, 1998). De auteurs definiëren normen als 'standaarden van gepast gedrag voor actoren met een bepaalde identiteit'.

De levensloop van normen bestaat uit drie fases: *normopkomst* ('norm emergence'), *normcascade* ('norm cascade', ofwel normovervloed) en *internalisatie* ('internalization'). Na die

eerste fase van normopkomst wordt een zogenoemd *omslagpunt* ('tipping point') bereikt (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 895). Op dat moment wordt een norm geaccepteerd door een doorslaggevende hoeveelheid van relevante staten. Ieder van de fases kan volgens Finnemore en Sikkink gekenmerkt worden door verschillende sociale processen en actiologica's. Verschillende actoren, motieven en invloedsmechanismen karakteriseren dan ook veranderingen tijdens elke van de drie fasen.



Figuur 1: De drie fasen van de levensloop van normen.

Bron: Finnemore & Sikkink (1998)

In de eerste fase van de levensloop wordt een norm gepromoot door zogenoemde *norm-entrepreneurs*. Zij willen om verschillende redenen (altruïstische of empathische redenen of simpelweg omdat ze geloven in het doel dat de norm nastreeft) dat de norm breed gedragen en geaccepteerd wordt. Vaak richten ze zich tot staten, die ze proberen enthousiast te maken voor een norm, zodat staten kunnen optreden als *normleider*. Norm-entrepreneurs proberen een bepaald onderwerp op de politieke agenda te krijgen door het te *framen* (ibid., p. 897). Dat wil zeggen, zij brengen het onderwerp op een bepaalde manier in beeld zodat het aansluit bij een breder publiek en zo in de publieke belangstelling komt. De norm-entrepreneurs die daarin het succesvolst zijn, zullen het meeste gehoor vinden voor hun normen. Het dominante mechanisme in deze fase van de levensloop van normen is *overreding*, vaak in de vorm van binnenlandse druk (ibid., p. 898). De overredingskracht van de norm-entrepreneurs is dan ook van cruciaal belang voor het al dan niet op de politieke agenda geplaatst krijgen van een bepaalde norm. Ook dit bepaalt dus het succes van norm-entrepreneurs. Vaak maken de norm-entrepreneurs gebruik van *organisatieplatformen* om hun ideeën voor het voetlicht te brengen (ibid., p. 899). In de internationale betrekkingen zijn dat

vooral internationale organisaties. Hoewel dat organisaties kunnen zijn die speciaal zijn opgericht ter promotie van de desbetreffende norm, is het ook mogelijk dat de norm-entrepreneurs organisaties inschakelen die niet als initiële taak hebben de norm te promoten. De Verenigde Naties zijn een voorbeeld van een dergelijke organisatie. Deze en andere organisaties zijn in staat, met de expertise en informatie die ze hebben, andere actoren te beïnvloeden. Overigens is het niet genoeg voor norm-entrepreneurs om de steun te hebben van deze internationale organisaties. De instemming van statelijke actoren blijft van groot belang, maar internationale organisaties beschikken over de middelen waarmee ze staten mogelijk kunnen overreden (ibid., p. 900). Voordat de tweede fase, normovervloed, gestalte krijgt, is het vaak van belang dat normen geïstitutionaliseerd worden in internationale regels en via internationale organisaties (ibid.). Sinds het einde van de jaren veertig worden normen steeds vaker vastgelegd in internationale wetgeving, in regels van multilaterale organisaties en in bilateraal buitenlands beleid (ibid.). Overigens hoeft institutionalisering volgens Finnemore en Sikkink niet per se vooraf te gaan aan de tweede fase; het is ook mogelijk dat institutionalisering pas in de tweede fase plaatsvindt.

Op een bepaald moment in de levensloop wordt een *omslagpunt* bereikt, dat de grens tussen de eerste (normopkomst) en de tweede fase (de normcascade) markeert. Na dit omslagpunt maakt een overvloed aan staten zich de nieuwe norm in hoog tempo eigen. Dit gebeurt wanneer norm-entrepreneurs voldoende staten zover hebben gekregen zich achter de norm te scharen, zodat die staten herdefiniëren wat onder gepast gedrag wordt verstaan (ibid., p. 902). Wat 'voldoende' in dat geval precies behelst, is echter volgens de auteurs lastig vast te stellen. Dit kan per norm verschillen en is tevens afhankelijk van het normatieve gewicht van de staten (ibid., p. 901) die zich de norm eigen maken. Toch wordt het omslagpunt zelden bereikt voordat een derde van de staten de norm heeft overgenomen.

Zodra de tweede fase in de levensloop van normen is bereikt, treden er andere mechanismen in werking. Was er in de eerste fase binnenlandse druk nodig voor staten om zich

normen eigen te maken, in de tweede fase hoeft dat niet het geval te zijn. Het dominante mechanisme in deze fase is *socialisatie*; omdat een steeds groter wordende groep staten de norm overneemt, voelen andere staten zich verplicht om dat ook te doen, vanwege hun identiteit als leden van het internationale systeem (ibid., p. 902). Het sociaal-constructivistische aspect van het betoog van Finnemore en Sikkink wordt hier duidelijk: de identiteit van staten beïnvloedt hun gedrag. De redenen waarom staten zich uiteindelijk laten beïnvloeden door hun identiteit, zijn divers (ibid., pp. 902-903). Ten eerste, staten streven *legitimiteit* na. Daarmee wordt overigens niet alleen legitimiteit ten opzichte van andere staten bedoeld. Internationale legitimiteit is volgens de auteurs namelijk ook steeds meer een bron van binnenlandse legitimiteit. Ofwel, staten streven internationale legitimiteit na, omdat ze op die manier de steun van hun burgers houden. Ten tweede, staten willen laten zien dat ze zich *geconformeerd* hebben aan het internationale systeem. Ten derde, staten willen zich *gerespecteerd* ('esteem') voelen. Naast socialisatie en institutionalisering is *demonstratie* ook een belangrijk mechanisme in deze fase. Staten zien andere staten een bepaalde norm accepteren, waardoor dat voor hen ook aantrekkelijker wordt. De derde fase treedt in werking als een norm dusdanig geïnternaliseerd is, dat hij als het ware '*taken for granted*' is (ibid., p. 904). Het is in deze fase dat normen bijna onopgemerkt worden opgevolgd. Staten overwegen vaak niet serieus een bepaalde norm te overtreden. Echter, als een staat een zich niet houdt aan een bepaalde norm, dan wordt dat door de internationale omgeving zeker opgemerkt. De dominante mechanismen in deze fase zijn *gewoonte* en *institutionalisering*.

De auteurs leveren in hun artikel tot slot een verfrissend inzicht, dat veel onderzoekers in de internationale betrekkingen ter harte mogen nemen. In het verleden werd vaak een strikte scheiding gehanteerd tussen rationaliteit en normatieve overwegingen. Als gevolg van hun materiële ontologie gaan rationalisten er meestentijds vanuit dat slechts materiële overwegingen een rol kunnen spelen bij een rationele kosten-batenafweging. Maar zoals Finnemore en Sikkink terecht constateren, vereist een theorie van rationele keuze niet per definitie een materiële ontologie; de utiliteiten van

actoren kunnen evengoed van sociale of ideële aard zijn als van materiële aard (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 910). De scheiding rationaliteit en normen is dus, die stelling valt althans te verdedigen, té strikt. Zij die er vanuit gaan dat staten hun beslissingen enkel en alleen maken op basis van materiële overwegingen hebben het gelijk waarschijnlijk net zo min aan hun zijde als zij die denken dat het slechts normatieve of morele overwegingen zijn die ten grondslag liggen aan beslissingen van staten.

De inzichten van Finnemore en Sikkink kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het onderzoek naar normen. De grote meerwaarde van hun theoretische model is gelegen in het feit dat het – in tegenstelling tot veel ander onderzoek naar normen – aandacht besteedt aan de ontwikkeling van normen. Daarmee proberen ze het gat op te vullen in de bestaande literatuur over normen. De auteurs bieden een overtuigende verklaring voor normverandering, al zal het waarheidsgehalte ervan pas duidelijk worden na een confrontatie met de empirie. Het theoretische model van Finnemore en Sikkink heeft echter ook enkele tekortkomingen. De belangrijkste daarvan is dat de focus vooral ligt op de vraag hoe een norm dominant wordt, wat ten koste gaat van de beantwoording van andere belangrijke vragen; bijvoorbeeld waaróm een bepaalde norm dominantie verkrijgt. Deze tekortkoming wordt al duidelijk bij de beginfase, waarin norm-entrepreneurs voor het eerst een bepaalde norm beginnen te promoten. Volgens Finnemore en Sikkink komt een dergelijk proces in de meeste gevallen op gang door ‘menselijk handelen, onbepaaldheid, toevallige en gunstige gebeurtenissen’ (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 896). Dit is vrijwel het enige dat de auteurs schrijven over de start van een proces ter promotie van een norm. Na een uitvoerige bespreking van het proces (de levensloop van normen) bespreken zij nog wel enkele eigenschappen van normen die ervoor kunnen zorgen dat ze de voorkeur krijgen boven andere normen. Hoewel de auteurs in die passage (pp. 905-909) al wat concreter worden, bieden zij ook hier geen aanknopingspunten voor empirisch onderzoek. De nadruk ligt voor Finnemore en Sikkink dus niet op ‘het waarom’ van de totstandkoming van normen. Zo besteden zij bijvoorbeeld nauwelijks aandacht aan de manier waarop materiële factoren, zoals macht, bijdragen aan de totstandkoming van normen. Om dit

gebrek te verhelpen zullen in deze master thesis dus niet alleen ideële factoren moeten worden onderzocht, maar zal daarnaast moeten worden gekeken welke rol materiële factoren, zoals economische macht, spelen bij de totstandkoming van normen.

Een andere tekortkoming is dat de auteurs onduidelijk zijn over het moment waarop een omslagpunt optreedt. Ze zeggen hierover dat dit zelden gebeurt voordat ten minste een derde van alle staten, waaronder een zeker aantal staten met een normatief overwicht op het specifieke beleidsterrein, de norm accepteert (ibid., p. 901), maar op de vraag waarom dat zo is, blijven zij het antwoord schuldig. De enige manier om deze tekortkoming te verhelpen is de theorie te confronteren met de empirie in de hoop aanwijzingen te vinden die zouden kunnen verklaren waarom een omslagpunt uitgerekend op dat moment optreedt.

Ondanks deze tekortkomingen bieden de auteurs echter een theoretisch model dat voldoende ontwikkeld is om het te beoordelen in het licht van de empirie. Daarom zal in het vervolg van deze master thesis worden bekeken in hoeverre het model van toepassing is op de normverandering binnen het internationale drugsbeleid. Dit betekent dat voor ieder van de fasen (met nadruk op de eerste en tweede fase) bekeken wordt of deze fase zich ontwikkelt zoals de auteurs veronderstellen. Mochten veel van de elementen van het model van Finnemore en Sikkink gevonden worden, dan zorgt dat voor een sterke onderbouwing van hun theorie. In dat geval is ook de onderzoeksvraag van deze master thesis goed te beantwoorden. Via process-tracing kan dan nader geanalyseerd worden hoe het internationale drugsbeleid zich in de loop der jaren en volgens de door Finnemore en Sikkink geïntroduceerde logica heeft ontwikkeld.

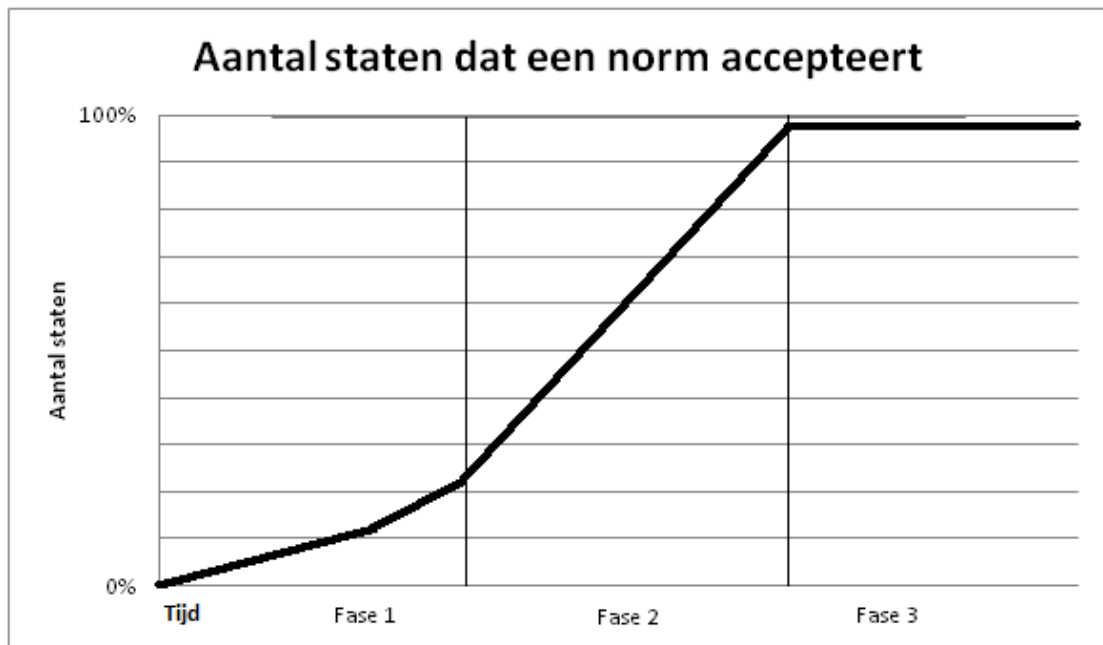
2.5 Conclusie

De twee in dit hoofdstuk beschreven rationalistische benaderingen sluiten het bestaan van normen niet uit, maar exogeniseren ze wel. Dit betekent dat ze normen buiten hun theoretische model plaatsen. Normen zijn gegeven en staan vast voor rationalisten en de rationalistische

theorieën zeggen dus ook niets over hun werking en hoe ze kunnen veranderen. Deze fundamentele zwakte van de rationalistische benaderingen zorgt ervoor dat ze niet in staat zijn een veranderende norm, in het geval van deze master thesis de prohibitionistische wending in het internationale drugsbeleid, te verklaren. Voor constructivisten, die betogen dat de internationale politiek een sociale constructie is, zijn normen een fundamenteel onderdeel van de theorieën. Belangen en identiteiten van staten worden bepaald in een sociaal proces. Staten beïnvloeden elkaar in een dergelijk proces per definitie en normen, die vaststellen wat gepast gedrag is in een gemeenschap, spelen daarin een belangrijke rol. Het constructivisme is daarom de meest geschikte benadering als een antwoord moet worden gevonden op de vraag hoe normen ten grondslag lagen aan een veranderend drugsbeleid. Ook het constructivisme kent nog tekortkomingen – vooral waar het gaat om het verklaren waarom normen veranderen en welke normen geïnstitutionaliseerd worden – maar Finnemore en Sikkink (1998) trachten die tekortkomingen het hoofd te bieden. Het theoretische model van deze auteurs biedt een duidelijk overzicht van het proces van normontwikkeling en heeft bovendien oog voor de manier waarop dominante mechanismen en actiologica's in de drie fasen van normontwikkeling kunnen variëren. Dit onderzoek zal daarom dus ook als leidraad dienen in het vervolg van deze master thesis.

Op basis van de geschetste levensloop van normen zijn enkele verwachtingen af te leiden. De eerste verwachting is dat een norm zich zal ontwikkelen wanneer de aanwezige norm-entrepreneurs via organisatieplatformen een breder publiek overtuigen van de noodzaak van de norm. De tweede verwachting is dat zodra een kritieke massa van staten een norm heeft geaccepteerd een sneeuwbaaleffect ontstaat, waarbij een groot deel van alle staten in snel tempo de norm eveneens accepteert. De derde verwachting is dat in de tweede fase staten een norm opvolgen in een proces van socialisatie. Tot slot kan verwacht worden dat in de derde fase een norm dusdanig is ingeburgerd dat deze door de meeste staten als vanzelfsprekend en niet ter discussie staand wordt gezien. Nadat in hoofdstuk 3 de epistemologie, methodologie en operationalisatie van deze thesis

zijn behandeld, worden deze verwachtingen in hoofdstuk 4, de empirische analyse, met de empirie geconfronteerd. Ter afsluiting van dit hoofdstuk is de verwachte acceptatie van staten te zien in de verschillende fasen van de levensloop van normen.



Figuur 2: Grafische weergave van aantal staten dat een norm accepteert in drie fasen.

3. Epistemologie, Methodologie en Operationalisatie

De vraag hoe kennis wordt verkregen, ofwel de epistemologie van een theoretische benadering, is binnen de wetenschap en dus ook binnen de internationale betrekkingen van groot belang. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet waarin de positivistische epistemologie van realisten en liberalen verschilt van degene die het sociaal-constructivisme hanteert. Op basis van die discussie wordt daarna overgegaan tot de operationalisatie en methodologie van deze master thesis.

3.1 Epistemologische Kwesties

Realisten en liberalen, soms onder de term rationalisten onder één noemer geschaard (Keohane, 1988), hanteren een epistemologie die sterk wordt beïnvloed door het positivisme.

Positivisten gaan er vanuit dat er één enkele waarheid bestaat die door de onderzoeker moet worden vastgesteld. Ze zijn het standpunt toegedaan dat wetenschappelijke kennis slechts kan worden verkregen door het systematisch verzamelen van observeerbare data (Kurki & Wight, 2007). Deze data zullen vervolgens regelmatigheden blootleggen, die indicatief zijn voor het bestaan van algemene wetten (ibid.). Niet-observeerbare data spelen voor positivisten geen belangrijke rol (Kurki & Wight, 2007, p. 21). Alleen die zaken tellen, die meetbaar zijn. Een positivistische epistemologie sluit, om een voorbeeld uit de internationale betrekkingen te noemen, niet bij voorbaat uit dat normen een rol kunnen spelen in de beslissingen van staten, maar omdat deze normen niet direct empirisch te observeren zijn, kunnen ze niet worden meegenomen in wetenschappelijk onderzoek (Kurki & Wight, 2007, p. 21). Positivisten geloven dat het mogelijk is de wereld te observeren zoals die is. Objecten bestaan volgens een dergelijke zienswijze onafhankelijk van wat we erover denken en woorden zijn slechts labels voor de objecten zoals die in de werkelijkheid bestaan (Fierke, 2007, p. 173). Een dergelijke positivistische opvatting is sterk beïnvloed door de natuurwetenschappen en leent zich daarom ook uitstekend voor wetenschapsbeoefening aan de hand van causaliteit en hypothesen. Het doel van positivisten is het maken van kennisclaims die stevig geworteld zijn in empirische bevindingen (Kurki & Wight, 2007). Deze positivistische epistemologie wordt bij rationalisten gecombineerd met een individualistische ontologie. Hun ontologie (hun opvattingen over het type objecten waaruit de wereld bestaat) wordt met andere woorden sterk vormgegeven door het methodologisch individualisme. Checkel (1998, p. 326) definieert methodologisch individualisme als de opvatting dat alle sociale fenomenen te verklaren zijn door te kijken naar individuen en hun doelen en acties; de analyse begint dan dus bij actoren (staten, in het geval van de internationale betrekkingen) en de eigenschappen die zij hebben. Dit staat in schril contrast met bijvoorbeeld het constructivisme, dat meer kijkt naar hoe actoren elkaar wederzijds constitueren (ibid.).

Het zogenoemde postpositivisme heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een ferme criticus van het positivisme. Het is niet eenvoudig om tot een eenduidige definitie van het postpositivisme te komen, aangezien postpositivisme een overkoepelende term is voor verschillende theoretische groepen. Wat hen echter verenigt, is hun 'afwijzing van het positivisme als een valide benadering voor het bestuderen van sociale processen' (Kurki & Wight, 2007, p. 22). Postpositivisten geloven niet dat er zoiets als een objectief waarneembare wereld is, zoals door positivisten wel wordt verondersteld (Lapid, 1989). Volgens Lapid (1989, p. 239) bestaat de postpositivistische kritiek uit drie elementen, te weten paradigmatisme, perspectivisme en relativisme. Paradigmatisme stelt dat theorieën niet uit zichzelf ontstaan, maar onderdeel zijn van een breder paradigma en daarom ook in de context van dat paradigma beoordeeld moeten worden. Onderdeel van een dergelijk paradigma zijn ook de waarden en achtergrondkennis van de onderzoekers. Immers, alle theorieën zijn gesitueerd in een bepaalde plaats, tijd en cultuur en diensgevolge nooit neutraal (Smith, 2007, p. 9). Om die reden hechten postpositivisten dan ook minder waarde aan een 'objectieve waarneming', omdat die waarneming altijd wordt beïnvloed door bepaalde opvattingen en vooronderstellingen van de wetenschapper (Robson, 2002, p. 27). Perspectivisme behelst het idee dat onderzoekers zich soms zo vereenzelvigen met hun theorieën dat ze blind zijn voor steekhoudende kritiek en empirisch bewijs dat hun theorieën lijkt te weerspreken. Dit kan volgens het postpositivisme slechts voorkomen worden als onderzoekers zich continu bewust zijn van de onderliggende assumpties die hun theorieën beïnvloeden (ibid., pp. 241-243). Relativisme, ten slotte, wijst het idee af dat er slechts één 'juiste' conceptie kan bestaan van wetenschap bedrijven. Dit betekent dat het postpositivisme van mening is dat meerdere, in vergaande mate van elkaar verschillende, onderzoeksprogramma's heel goed naast elkaar kunnen bestaan en dat ze ieder op zich hun eigen rol kunnen vervullen in de vooruitgang van de wetenschap.

De wetenschapsfilosofische discussie tussen positivisten en postpositivisten heeft ook haar voetsporen achtergelaten binnen de internationale betrekkingen. Deze discussie heeft bijvoorbeeld

een belangrijke rol gespeeld in de verschillende grote debatten in de internationale betrekkingen, en dan vooral het vierde debat. Dit debat ging over de vraag wat goede wetenschap in de internationale betrekkingen inhoudt (Kurki & Wight, 2007; Lapid, 1989; Biersteker, 1989).³ Binnen de internationale betrekkingen is het rationalisme op de positivistische benadering geschoeid, terwijl bijvoorbeeld het kritisch realisme (Patomäki & Wight, 2000) en het reflectivisme (Keohane, 1988) meer verwantschap tonen met het postpositivisme (Kurki & Wight, 2007, p. 23). Binnen de twee uitersten, neemt het constructivisme een bijzondere positie in. Waar constructivisten namelijk een andere ontologie hanteren dan de rationalisten, te weten een intersubjectieve, sociale ontologie, wordt dat door hen vaak wel gecombineerd met een positivistische epistemologie (zie bijvoorbeeld Wendt, 1989; Finnemore & Sikkink, 1998). In dat verband wordt vaak gezegd dat constructivisten een 'middle ground'-positie innemen tussen rationalisten en reflectivisten (Fierke, 2007); ze bouwen, anders gezegd, in die hoedanigheid een brug tussen deze twee posities (Checkel, 1998, p. 327). Constructivisten hebben dus geen moeite met de positivistische principes van de rationalisten; hun geschil met de rationalisten is niet zozeer epistemologisch, als wel ontologisch van aard (Checkel, 1998, p. 327). Waar de constructivistische epistemologie van de bruggenbouwers echter wel afwijkt van het positivisme, is op het gebied van zaken die moeilijk meetbaar zijn. Normen zijn een goed voorbeeld (ibid.). Hoewel normen moeilijk te meten zijn, geven constructivisten ze wel een plaats in hun ontologie. Normen reguleren volgens hen niet slechts gedrag, maar constitueren de belangen en identiteiten van actoren (Checkel, 1998, pp. 327-328).

De vraag die nu beantwoord moet worden, is welke gevolgen de bovenstaande discussie tussen positivisten en postpositivisten heeft voor deze master thesis. Een *verfijnd* positivisme lijkt in deze thesis gevraagd. Een dergelijke variant houdt enerzijds nadruk zorgvuldige observatie en het speuren naar regulariteiten, maar maakt anderzijds plaats voor zaken die moeilijk meetbaar zijn, zoals normen. Een dergelijk verfijnd positivisme past ook uitstekend bij een constructivistische

³ Sommige auteurs verwijzen naar dit debat ook wel als het derde grote debat in de internationale betrekkingen (zie bijvoorbeeld Lapid, 1989 en Biersteker, 1989). In deze thesis wordt dit debat echter aangeduid als het vierde debat, in overeenstemming met Kurki & Wight (2007).

benadering, omdat deze een positivistische epistemologie combineert met een sociale ontologie. Enerzijds zorgt de epistemologie ervoor dat er in ieder geval gestreefd wordt naar kennis die op een gestructureerde wijze tot stand komt en tracht bij te dragen aan de constructie van valide uitspraken over de sociale wereld. Anderzijds heeft het constructivisme, in tegenstelling tot de rationalistische benaderingen, wel oog voor het sociale karakter van internationale betrekkingen. Het lijkt daarmee een goede basis voor het onderzoek naar normen, omdat deze in een sociaal proces tussen staten tot stand komen.⁴

3.2 Methodologie

In deze master thesis is het internationale drugsbeleid – op dit moment geformuleerd in drie VN-verdragen: de *Single Convention on Narcotic Drugs* (1961), de *Convention on Psychotropic Substances* (1972) en de *Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (1988) (Bewley-Taylor, 2003, p. 172) - op te vatten als een case study. Een case study is de ‘ontwikkeling van gedetailleerde, intensieve kennis over een enkel casus of een klein aantal gerelateerde cases’ (Robson, 2002, p. 89). Het doel van een case study is de ‘nauwkeurige omschrijving of reconstructie van een case’, waarbij de term case betrekking kan hebben op een veelheid aan zaken, waaronder mensen, gemeenschappen, organisaties en instituties (Flick, 2009, p. 134). In deze master thesis is het internationale drugsbeleid de casus. Het is een voorbeeld van een stelsel van normen. Andere voorbeelden zijn normatieve stelsels betreffende het gebruik van wapens (Price, 1998), mensenrechten (Ropp & Sikkink, 1999) en Apartheid (Klotz, 1995). Flyvbjerg (2011) benadrukt dat een case study door de focus op een enkele casus zeer gedetailleerd en compleet is en de ontwikkeling van een fenomeen door de tijd volgt.

De methode waarvan in deze master thesis gebruik zal worden gemaakt, is process-tracing (George & Bennet, 2005, pp. 205-232; King, Keohane, & Verba, 1994; Finnemore & Sikkink, 1998).

⁴ De roep om een vorm van verfijnd positivisme is niet nieuw. Het werk van King, Keohane en Verba (1994) bijvoorbeeld is geïnspireerd door een ‘zachte’ postbehavioralistische vorm van positivisme (Kurki & Wight, 2007, p. 21).

Process-tracing is een methode die door een zorgvuldige bestudering van een casus probeert het causale proces bloot te leggen tussen een of meerdere onafhankelijke variabelen en de uitkomst van de afhankelijke variabele (George & Bennet, 2005, p. 206). Een dergelijke, interpretatieve methode is zeer geschikt voor het testen van theorieën in een wereld waarin de uitkomsten bepaald worden door een complex samenspel van meerdere onafhankelijke variabelen – een wereld waarin we volgens meer en meer sociale wetenschappers leven (ibid.). Process-tracing doet dus recht aan de complexe sociale werkelijkheid. Door de methode van process-tracing te koppelen aan het proces van de levensloop van normen is het mogelijk stapsgewijs de mechanismen bloot te leggen die aan de basis liggen van de veranderende norm in het internationale drugsbeleid. Op die manier wordt bekeken of de ontwikkeling van dit beleid zich voltrekt op de wijze die volgens de theorie van de levensloop van normen te verwachten valt. Er zijn verschillende varianten van process-tracing; de variant die in deze thesis gebruikt wordt, komt het meeste overeen met de *analytische verklaring* die door George en Bennett genoemd wordt (George & Bennet, 2005, p. 211). Deze herleidt een historisch proces tot een causale verklaring, waarbij de theorie een nadrukkelijke rol speelt (ibid.). De focus ligt daarbij op verschillende fasen en belangrijke beslispunten in het causale proces.

De analyse in deze thesis vindt plaats met behulp van een veelheid aan documenten. Hieronder vallen historische werken als *The United States and International Drug Control, 1909-1997* van Bewley-Taylor (1999), *Drug Diplomacy in the Twentieth Century, An International History* van McAllister (2000) en *The World Heroin Market, Can Supply be Cut?* van Paoli, Greenfield en Reuter (2009). Bovendien wordt gebruik gemaakt van een veelheid aan bronnen van institutionele actoren die het drugsbeleid mede vorm hebben gegeven, zoals de Volkenbond en haar opvolger, de Verenigde Naties. Daartoe horen ook de verschillende internationale drugsverdragen (United Nations Office on Drugs and Crime, 2008; League of Nations, 1912; United Nations, 1936; United Nations, 1961; United Nations, 1971; United Nations, 1988) Dit wordt aangevuld met wetenschappelijke publicaties over de totstandkoming van het drugsbeleid en, meer algemeen, prohibitionistische

regimes in de internationale betrekkingen (Bewley-Taylor, 2003; Jelsma, 2010; Global Commission on Drug Policy, 2011; Nadelmann, 1990).

Bij het gebruik van de hier beschreven methodologie dient de onderzoeker de nodige voorzichtigheid te betrachten. Zo is het niet per definitie mogelijk conclusies uit de case study te generaliseren naar een grotere populatie van cases. De onderzoeker kan hooguit concluderen dat mechanismen die in een bepaalde casus zijn gevonden mogelijk ook actief kunnen zijn in een andere casus. Of dat het geval is, kan echter enkel worden vastgesteld door de andere casus ook uitgebreid te bestuderen.

3.3 Operationalisatie

Operationalisatie is het concreet en meetbaar maken van abstracte, theoretische concepten voor wetenschappelijk onderzoek. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van de uitspraken die op basis van een onderzoek over de sociale wereld worden gedaan. De moeilijkheid in kwalitatief onderzoek, zoals in deze master thesis, is dat het lastig is te bepalen wanneer een theoretisch concept exact in de empirie wordt waargenomen. In tegenstelling tot bij kwantitatief onderzoek is een concept immers niet te 'berekenen'. Een dergelijk probleem kan alleen ondervangen worden als de onderzoeker zich hier te allen tijden bewust van is, vooraf duidelijk maakt wanneer volgens hem een concept waargenomen wordt, voorzichtig is met het trekken van conclusies en na afloop reflecteert op zijn keuzes. In deze master thesis wordt aan de hand van de levensloop van normen van Finnemore en Sikkink (1998) gekeken hoe de prohibitionistische wending in de internationale drugsbestrijding te verklaren is. De auteurs onderscheiden in hun levensloop enkele belangrijke theoretische begrippen, die hieronder behandeld en uitgelegd zullen worden. De operationalisatie wordt verdeeld in de drie stappen van de levensloop voor normen die in hoofdstuk 2 besproken zijn.

Fase 1. Het startpunt van een nieuwe norm ligt vaak bij de zogeheten *norm-entrepreneurs*. Volgens Finnemore en Sikkink zijn norm-entrepreneurs personen die een grote kennis hebben van het gedrag dat in hun gemeenschap als gepast wordt gezien en die de norm onder de aandacht brengen op het internationale toneel (Finnemore & Sikkink, 1998, pp. 895-898). In de empirie worden norm-entrepreneurs herkend in personen die proberen een norm in beleid vastgelegd te krijgen. Zij zullen dit doen door direct contact te zoeken met personen of instanties die invloed hebben op het beleid in een bepaald land. Dat zal meestal hun eigen land zijn, maar dat hoeft niet per se. Daarnaast zullen ze proberen de publieke opinie zo te beïnvloeden dat de steun voor hun norm toeneemt door bijvoorbeeld het schrijven van opiniërende artikelen in kranten, het verspreiden van pamfletten of door protestacties. Deze acties zullen vaak als ongepast worden ervaren, juist omdat gestreden wordt voor een norm die nog niet geaccepteerd is. Een ander belangrijk instrument is *framing*. Door Finnemore en Sikkink (1998, p. 897) wordt dit omschreven als het onder de aandacht brengen of zelfs creëren van kwesties, door gebruik te maken van taal die deze kwesties benoemt, interpreteert en dramatiseert. De frames zijn belangrijk, omdat zij de concurrentie aangaan met normatieve frames die al bestaan. Het is dan ook mogelijk framing te herkennen in de empirie in het duidelijk afzetten tegen een norm die op dat moment dominant is. Daarnaast wordt framing ook zichtbaar in de empirie als het verwijzen naar een bepaalde norm die al wel ingeburgerd is - en te vergelijken is met een nieuwe norm - om ze de gewenstheid van een nieuwe norm aan te tonen. Bijvoorbeeld, personen die strijden voor een strenge behandeling van gebruikers van opium of heroïne die expliciet verwijzen naar strenge regels omtrent het gebruik van alcohol.

Norm-entrepreneurs maken vaak gebruik van *organisatieplatforms*. Deze organisaties kunnen specifiek zijn opgericht ter promotie van de norm in kwestie. Denk bijvoorbeeld aan NGO's als het Rode Kruis of bredere bewegingen of groepen van mensen die zich inzetten voor een bepaald doel. Maar vaak maken norm-entrepreneurs ook gebruik van al bestaande organisaties, zoals de Verenigde Naties, om hun normen voor het voetlicht te krijgen (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 899).

Organisatorische platforms zijn in de empirie te herkennen als organisaties die door middel van bijvoorbeeld rapporten of lobbyisten acceptatie van een norm proberen af te dwingen binnen staten of binnen groepen van staten.

De bedoeling van norm-entrepreneurs is dat ze *normleiders* zover krijgen dat ze de normen overnemen. Normleiders zijn in de empirie te herkennen als staten die zich in contact met internationale organisaties of andere staten uitspreken voor een norm die niet algemeen geaccepteerd is. Deze normleiders zullen, bijvoorbeeld tijdens een internationale top, bij andere staten of internationale organisaties aandringen op de totstandkoming of verandering van internationaal beleid op het gebied van die norm.

Fase 2. Als voldoende staten overtuigd zijn van het belang van een norm en ze de norm accepteren, dan bereikt een norm een zogenaamd *omslagpunt* ('tipping point'). Dit luidt de tweede fase van de levensloop van normen in. Een omslagpunt wordt in de empirie herkend door een plotselinge, versnelde toename van het aantal staten dat een bepaalde norm omarmt, door bijvoorbeeld het ratificeren van een verdrag waarin de norm verwerkt is. Volgens Finnemore en Sikkink (1998, p. 901) bereikt een norm zelden een omslagpunt voordat ten minste een derde van de staten in het internationale systeem de norm heeft overgenomen. Bovendien is het van belang welke staten dat zijn, omdat de steun van sommige staten van cruciaal belang is. Welke staten dat zijn verschilt, afhankelijk van welke norm ter discussie staat. Het is interessant om te bekijken of deze verwachting in de context van het internationale drugsbeleid bevestigd wordt. Voordat een norm de tweede fase bereikt, is er meestal sprake van enige *institutionalisatie* (Finnemore & Sikkink, 1998, pp. 900-901). Een dergelijke institutionalisatie is te herkennen door het vastleggen van de norm in bijvoorbeeld wetgeving of internationale verdragen.

In deze fase van de levensloop speelt *socialisatie* een belangrijke rol. Dit is een proces waarbij staten leren dat de acceptatie van een bepaalde norm ertoe bijdraagt dat zij als volwaardige

leden van het internationale systeem worden gezien. Socialisatie is in de empirie te herkennen doordat een staat een norm overneemt door internationale in plaats van door binnenlandse druk. Andere staten en internationale staten dwingen hen tot opvolging van de norm, door hun macht aan te wenden. Dat doen ze bijvoorbeeld door diplomatieke steun te verlenen of door het dreigen met boycotten en materiële sancties. Er is een belangrijk verband tussen socialisatie en het omslagpunt. Zodra een omslagpunt bereikt is – en meer staten de norm dus geaccepteerd hebben – zal het voor andere staten steeds moeilijker worden een norm niet te accepteren, ofwel socialisatie wordt steeds belangrijker. Er is, zo beschrijven Finnemore en Sikkink (1998, p. 903) sprake van ‘peer pressure’. Staten denken aan de opvolging van een norm *legitimiteit* tegenover de andere staten te ontleen, ofwel door andere staten beschouwd te worden als een rechtmatig lid van het systeem. Dit is in de empirie te herkennen als uit het discours duidelijk wordt dat staten de legitimiteit in hoge mate afhankelijk maken van het al dan niet opvolgen van een norm. Als genoeg staten daarin meegaan, zullen steeds meer andere staten zich *conformer*en. Dat is in de empirie te herkennen doordat staten het opvolgen van een norm gebruiken om te demonstreren dat ze bij de ‘groep’ horen die het internationale systeem is. Dit kunnen ze doen door hier in beleidsteksten of op internationale toppen te refereren aan het feit dat ze de norm geaccepteerd hebben. Ze doen dit tevens om *waardering* te krijgen. Staten volgen normen op, omdat ze niet verlegenheid gebracht willen worden en niet opgezadeld met schaamte (Finnemore & Sikkink, 1998, pp. 902-904). Dit is in de empirie te herkennen doordat regeringsleiders of diplomaten in hun communicatie expliciet hiernaar verwijzen.

Fase 3. De derde fase van de levensloop wordt gekenmerkt door een hoge mate van *internalisatie* van de norm. In de empirie is dit te herkennen doordat actoren gedrag dat afwijkt van de norm niet meer als een reële optie zien. De norm is voor de meeste actoren niet langer controversieel en wordt bijna automatisch opgevolgd, omdat actoren vinden dat opvolging van de norm het juiste gedrag is. In het internationale statensysteem betekent het dat de norm door bijna alle staten wordt

opgevolgd. *Gewoonte* en *herhaald gedrag* zijn in de derde fase tevens dominante mechanismen (Finnemore & Sikkink, 1998, pp. 904-905). Dit is in de empirie te herkennen doordat actoren de huidige norm zelden in twijfel trekken, juist omdat de norm in hoge mate is ingeburgerd. Beleidsmakers zijn niet zozeer actief bezig met de vraag of hun beleid het juiste doel nastreeft, dan wel met de vraag welk beleid ervoor zorgt dat het al vastliggende doel bereikt wordt. Ze herhalen dus uit gewoonte het gedrag van hun voorgangers. In deze fase vindt ook een steeds verder gaande mate van *institutionalisering* plaats. Dit is in de empirie te herkennen doordat normen worden vastgelegd in wetgeving of internationale verdragen.

4. Empirische Analyse: Van Geen Controle naar Strengere Controle

4.1 De Ontwikkeling van de Prohibitionistische Norm

Het gebruik van drugs is al zo oud als de mensheid zelf. De behoefte om door middel van verdovende middelen de geestesgesteldheid te beïnvloeden is terug te vinden in tal van oude beschavingen en is, zo beweert Nadelmann (1990) dan ook, een van de weinige constanten in de menselijke geschiedenis. De manier waarop in die periode tegen het gebruik van en de handel in verdovende middelen werd aangekeken, is echter allesbehalve constant. Volgens Bewley-Taylor (1999, p. 4) zijn er drie verschillende vormen van drugsbeleid. De *libertarische* benadering, waarbij drugs niet onderhevig zijn aan welke vorm van wetten of controle dan ook; *regulering*, waarbij drugs zijn toegestaan, zij het onder bepaalde omstandigheden – buiten die omstandigheden zijn drugsgerelateerde activiteiten wel verboden; *prohibitionisme*, waarbij drugs niet zijn toegestaan en productie, handel, vervoer, bezit en gebruik die geen medische of wetenschappelijke doeleinden hebben worden bestraft. Het overgrote merendeel van de staten behoort tegenwoordig tot de prohibitionistische groep, onder andere door ratificatie van internationale drugsverdragen (Nadelmann, 1990, p. 503). Deze verdragen zorgen ervoor dat staten over de hele wereld productie,

verkoop en bezit van drugs bestraffen met gevangenisstraf, maar dat is zeker niet altijd zo geweest (ibid.).

Het lijkt wellicht tegenwoordig ondenkbaar, maar tot het begin van de twintigste eeuw waren er nauwelijks beperkingen op het gebied van drugs. Sterker nog, voor staten was de handel in drugs zelfs een zeer lucratieve bron van inkomsten. Zo verdiende het Verenigd Koninkrijk veel geld aan de export van opium van de toenmalige kolonie India naar China in de achttiende en negentiende eeuw (Bewley-Taylor, 1999). De grootte van de internationale drugshandel in die tijd dient niet onderschat te worden. Zo betoogt Trocki (1999) dat de opkomst van het kapitalisme en van het Westen in de periode 1500-1900 in grote mate afhankelijk was van drugs, omdat staten er actief in handelden. In het begin van de negentiende eeuw trad er geleidelijk een verandering op. Door het toenemende gebruik van drugs (en dan voornamelijk opium) werden de schadelijke effecten ervan steeds meer duidelijk (Trocki, 1999). Bovendien ontstond onder maatschappelijke groepen in sommige staten de opinie dat drugsgebruik moreel verwerpelijk was. In de Verenigde Staten, bijvoorbeeld, werd het roken van opium door Chinese immigranten mede door de aandacht ervoor in de media, met argwaan bekeken. Er ontstond een angst dat de Chinezen met hun opiumgebruik een slechte invloed zouden hebben op de Amerikaanse bevolking (Bewley-Taylor, 1999; Nadelmann, 1990, p. 506).

Het duurde tot 1909 voordat er internationale afspraken werden gemaakt over de drugsproblematiek. In dat jaar vond in Shanghai de eerste internationale top over de kwestie plaats. Aanwezig waren Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Frankrijk, Nederland, Portugal, Duitsland, Oostenrijk-Hongarije, Italië, Rusland, Japan, China, Perzië (het latere Iran) en Siam (later Thailand). Aanleiding vormde de toenemende zichtbaarheid van problemen die drugsgebruik met zich meebracht. Deelnemers aan de top hadden geenszins de verplichting zich vast te leggen voor de toekomst en harde afspraken werden er dan ook niet gemaakt. Echter, wel werd vastgesteld dat het gebruik van opium voor andere dan medische en wetenschappelijke doeleinden aan banden gelegd

moest worden. Het eerste verdrag volgde drie jaar later. In Den Haag werd op 23 januari 1912 de Internationale Opiumconventie getekend door twaalf landen in het kader van de Eerste Internationale Opiumconferentie⁵. Het verdrag behelsde een systeem van controle en rapportage door de staten van opiumproductie en –gebruik, maar over de invulling van de strijd tegen drugs werd weinig gezegd, waardoor staten nog steeds een grote mate van vrijheid genoten (Bewley-Taylor, 1999, pp. 24-25). In de decennia die volgden lag de nadruk vooral op regulering van de internationale drugshandel.

Na de Tweede Wereldoorlog veranderde de norm waar het internationale drugsbeleid op gebaseerd was. De verdragen die het internationale drugsbeleid haar vorm gaven, kregen een prohibitionistisch karakter. Voor die tijd kenden sommige verdragen ook wel prohibitionistische elementen. Het criminaliseren van drugsgebruik, -bezit en –handel was bijvoorbeeld ook reeds opgenomen in een verdrag uit 1936, de *Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs*. Het was het eerste verdrag waarin gesproken werd over de illegale markt. Staten die het verdrag tekenden zegden toe productie, bezit van en handel in drugs met gevangenisstraffen te bestraffen (League of Nations, 1936). Maar omdat destijds slechts dertien staten dat verdrag tekenden, bleef het bereik ervan beperkt (McAllister, 2000, p. 123; United Nations, 2012). Vanaf de jaren zestig echter werd het prohibitionistische karakter in internationale verdragen duidelijk zichtbaar (Paoli, Greenfield & Reuter 2009, 250; Bewley-Taylor & Jelsma 2011, 16). Dit gebeurde met name in de *Single Convention on Narcotic Drugs* (United Nations, 1961), die de grondslag is voor het huidige systeem en waarvan het prohibitionistische karakter volgens Bewley-Taylor (2002, 172) ‘boven alle twijfel verheven’ is. Het prohibitionistische karakter bleek met name uit artikel 36(1a) van de Single Convention, waarin staten werd opgedragen productie, handel en bezit van drugs te bestraffen met gevangenisstraffen of andere beperkingen van de vrijheid (United Nations, 1961). Weliswaar heeft de VN geen executief orgaan om toe te zien op opsluiting van drugsovertreders,

⁵ De ondertekenaars van het verdrag waren: Duitsland, de Verenigde Staten, China, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Japan, Nederland, Perzië, Portugal, Rusland en Siam (het latere Thailand). Oostenrijk-Hongarije, dat wel aanwezig in 1909, ondertekende het verdrag van 1912 niet.

maar staten worden geacht de drugsverdragen op te volgen en dus zorg te dragen voor het bestraffen van drugsovertredingen.

De Single Convention is samen met twee latere verdragen het juridische raamwerk van het hedendaagse drugsbeleid. Ook die andere twee verdragen zijn prohibitionistisch van aard (Jelsma, 2010). De *Convention on Psychotropic Substances* uit 1971 voorziet in een uitbreiding van het aantal soorten drugs dat onderwerp was van het internationale drugsbeleid (United Nations, 1971). Het derde verdrag dat aan de basis ligt van het huidige internationale drugsbeleid, de *Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* uit 1988 (United Nations, 1988) voorstaat het criminaliseren van onder meer drugsgebruikers (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, pp. 37-38). Iedere staat dient het bezit, kopen en cultiveren van drugs voor persoonlijk gebruik strafbaar te stellen (United Nations, 1988). Dit verdrag versterkte volgens Jelsma (2010, p. 5) de verplichtingen van staten strafrechtelijke sancties op te leggen op de gebieden drugsproductie, -bezit en -vervoer.

Het is voor de Verenigde Naties moeilijk staten te bestraffen die zich niet houden aan de bepalingen in de drugsverdragen. De verdragen die het internationale drugsbeleid vormgeven hebben namelijk geen zelfuitvoerend karakter. Dit betekent dat, hoewel staten zich volgens de *Vienna Convention on the Law of Treaties* uit 1969 (het Verdragenverdrag) geacht worden zich te houden aan internationale verdragen, dit gedrag niet afgedwongen kan worden (Bewley-Taylor, 2003, pp. 173-174). Als staten de regels overtreden, kan het International Narcotics Control Board, het controleorgaan van de Verenigde Naties dat toeziet op naleving van drugsverdragen wel indirecte maatregelen nemen. Zo kan het inspecties uitvoeren bij de betreffende staten en heeft het bovendien de bevoegdheid staten een handelsembargo op te leggen. Door die maatregel kunnen staten niet meer profiteren van de lucratieve legale handel in drugs, ofwel handel bedoeld voor medisch en wetenschappelijk gebruik. Deze maatregelen konden echter niet voorkomen dat sommige staten de grenzen van de verdragen opzoeken (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, p. 36).

Tabel 1. Internationale Drugsverdragen

Jaartal, plaats	Verdrag	Aard
1912 Den Haag	International Opium Convention	Staten verklaren zich in te zullen spannen ten behoeve van controle van de handel in drugs. Nadruk ligt op regulering van legale handel (door middel van licenties, en het tegenhouden van export van drugs naar landen die import verbieden) en de beschikbaarheid van drugs voor medische doeleinden. Focus ligt op binnenland, in die zin dat maatregelen voornamelijk op binnenlands terrein lagen. Verdrag is slechts in beperkte mate bindend, omdat staten zich slechts 'in hoeven te spannen' en bovendien alleen controletaken hebben.
1925 Genève	Second International Opium Convention	Herziene versie van verdrag van 1912, bijvoorbeeld uitgebreidere regels voor import en export. Oprichting Permanent Central Opium Board, dat drugshandel moet monitoren.
1931 Genève	The Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs	Staten wordt verplicht gesteld schattingen door te geven van de hoeveelheden drugs die ze nodig dachten te hebben (voor medische en wetenschappelijke doeleinden), op basis waarvan limieten werden vastgesteld. Permanent Central Opium Board (PCOB) kon staten daarbij een embargo opleggen op export van drugs aan landen die hun verwachte benodigde hoeveelheden hadden overschreden. Daarnaast werd een classificatiesysteem vastgesteld dat drugs ordende op basis van de verslavende eigenschappen. Ondanks deze maatregelen, werd vrijhandel zoveel mogelijk gerespecteerd.
1936 Genève	Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs	Was eerste verdrag met bepalingen over illegale handel. Legde staten op drugsverkeer strafbaar te maken in hun eigen wetgeving. Bereik evenwel beperkt doordat slechts dertien staten verdrag ratificeerden.
1946 New York	Lake Success Protocol	Protocol dat taken die in eerdere verdragen toegewezen waren aan Volkenbond, overhevelde naar nieuw opgerichte Verenigde Naties.
1948 New York	Synthetic Narcotics Protocol	Protocol dat ervoor zorgde dat een nieuwe vorm van drugs, te weten synthetische drugs, werd toegevoegd aan classificatiesysteem van drugs.
1953 New York	Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and	Protocol met strengste controlebepalingen tot dat moment. Staten moesten uitgebreid verslag doen van hoeveelheden opium die ze produceerden, exporteerden, in bezit hadden en consumeerden. Bereik van dit protocol bleef beperkt, omdat Single Convention in werking trad en dit verdrag

	Wholesale Trade in, and Use of Opium	daarmee overbodig werd. PCOB had zelfde bestraffings- en controle mogelijkheden als in verdrag van 1931.
1961 New York	Single Convention on Narcotic Drugs	Verdrag dat alle eerdere verdragen moet bundelen. Daarnaast werden nieuwe soorten drugs toegevoegd: cannabis en cocabladeren. Verdrag kent prohibitionistische inslag; staten wordt opgedragen wetgeving te ontwikkelen die productie, handel en bezit van drugs verbiedt en bestraft met gevangenisstraffen. Veel aandacht voor aanbodkant van drugs, weinig aandacht voor vraagkant, ofwel problemen die drugsgebruikers ervaren. Oprichting van International Narcotics Control Board (INCB), als vervanger van PCOB. Het INCB heft evenals PCOB de mogelijkheid onderzoek te doen naar de naleving van de bepalingen in de verdragen door staten. In extreme gevallen kan het Board ertoe besluiten import- en exportquota op te leggen aan staten die de regels overtreden.
1971 Wenen	Convention on Psychotropic Substances	Verdrag met bepalingen voor nieuwe soort drugs, te weten psychotrope drugs. Verdrag is bedoeld als toevoeging op Single Convention en verder dus in lijn met dat verdrag. Zelfde bestraffingsmogelijkheden als in Single Convention.
1972 New York	Protocol amending the Single Convention	Amendement op de Single Convention uit 1961. Hierin werden ook bepalingen opgenomen die moesten zorgen voor betere behandeling van drugsverslaafden. Daarnaast worden regels uit Single Convention verscherpt die drugshandel tegen moeten gaan.
1988 Wenen	Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances	Verdrag dat vooral als doel heeft georganiseerde misdaad en witwassen tegen te gaan. Bevatte bovendien strengere bepalingen voor personen die drugs gebruiken, moet voortaan als criminele activiteit worden bestraft. Zelfde bestraffingsmogelijkheden als in Single Convention.

Bronnen: International Opium Commission (1912), League of Nations (1925, 1931, 1936), United Nations (1946, 1953, 1961, 1971, 1972, 1988).

In de bovenstaande tabel zijn de belangrijkste drugsverdragen opgenomen. Waar in de verdragen voor 1961 voornamelijk de nadruk werd gelegd op regulering van de legale markt, kwam met de Single Convention van 1961 de nadruk te liggen op criminalisering en het bestrijden van de illegale handel. In die zin is er sprake van een trendbreuk; prohibitionisme, het strikt verbieden van drugs die niet voor medisch of wetenschappelijke gebruik zijn, werd gangbaar in de internationale

verdragen. Het prohibitionistische internationale drugsregime is in de loop der jaren onderhevig geweest aan de nodige kritiek. Dat is niet opmerkelijk, want de effectiviteit van het prohibitionistische karakter ervan is tot op heden niet ondubbelzinnig aangetoond. Sterker, systemen van regulering hebben zich in veel gevallen effectiever getoond (Nadelmann, 1990, p. 508). Er gaan dan ook stemmen op die pleiten voor een grondige herziening van het internationale drugsbeleid, met het rapport van de Global Commission on Drug Policy (2011) als een prominent voorbeeld. Toch hebben deze initiatieven nog niet geleid tot een aanpassing van het huidige regime en lijkt het erop dat de prohibitionistische norm dan ook nog stevig is verankerd in het denken over drugshandel.

4.2 De Levensloop van Normen in het Internationale Drugsbeleid

Finnemore en Sikkink (1998) leveren met hun levensloop van normen een raamwerk aan de hand waarvan de ontwikkeling van normen onderzocht kan worden. Door middel van process-tracing (George & Bennet, 2005, pp. 205-232; King, Keohane, & Verba, 1994; Finnemore & Sikkink, 1998) zal de levensloop van normen hieronder worden toegepast op het internationale drugsbeleid en – specifieker – op de prohibitionistische norm die ten grondslag ligt aan het huidige beleid. In het vervolg zal telkens een deel van de historisch ontwikkelingen worden geschetst. Daarna zal worden geanalyseerd of de geschetste ontwikkelingen zich voltrekken volgens de verwachtingen die uit de theorie van Finnemore en Sikkink af te leiden zijn.

Het begin: De posities van belangrijke staten. Alvorens het internationale drugsbeleid te analyseren aan de hand van de levensloop van normen, loont het de moeite om kort de belangrijke staten in het proces aan te duiden, evenals hun belangen aan het begin van het proces, dat wil zeggen voordat internationaal drugsbeleid een belangrijk agendapunt werd in de internationale betrekkingen. Een

beknopte schets verduidelijkt dat de invulling van het drugsbeleid vanaf de start een hevig gepolitiseerde kwestie was.

De koloniale grootmachten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Portugal, en Nederland hadden aanvankelijk weinig belang bij een internationaal drugsbeleid. Zij handelden via hun kolonies namelijk zelf actief in opium en een internationaal drugsbeleid zou hen een lucratieve handel ontnemen (McAllister, 2000, pp. 10-12). Ook de aanwezigheid van grote farmaceutische industrieën in sommige Europese landen zorgde voor een afwachtende houding van de staten in kwestie (McAllister, 2000, p. 33). Dat wil overigens niet zeggen dat er geen binnenlandse tegenstanders waren, bijvoorbeeld binnen Groot-Brittannië, van de handel in drugs (zie verderop), maar de argumenten van tegenstanders wogen niet op tegen de inkomsten uit de handel. Sterker nog, Groot-Brittannië, door Nadelmann (1990, p. 503) de 'grootste sponsor van de opiumhandel' genoemd, was er alles aan gelegen om de financiële belangen van de handel in opium veilig te stellen. Als deze in gevaar kwamen, bijvoorbeeld toen China in de jaren dertig van de negentiende eeuw probeerde de export van opium vanuit de Britse kolonie India naar China tegen te gaan, aarzelde Groot-Brittannië niet om militaire maatregelen te nemen (ibid.). Dit toont hoe belangrijk de handel in opium was voor de koloniale grootmachten. De waarde die zij eraan hechtten, zou pas helemaal verdwijnen toen de koloniale staten hun kolonies kwijtraakten, omdat de koloniale grootmachten toen niet langer beschikten over grote hoeveelheden opium om te verhandelen. Tot die tijd waren voorstanders van prohibitionisme verwickeld in een strijd met voorstanders van een meer liberaal beleid. Die laatste groep trachtte op verschillende manieren de voordelen van het prohibitionisme te ontkrachten. Zo spraken zij het negatieve imago van drugs tegen, bijvoorbeeld door te wijzen op personen die ondanks drugsgebruik nog prima functioneerden. Anderen waren voorstanders van vrijhandel en wezen erop dat het verbinden van beperkingen aan drugs indruiste tegen de liberale principes (McAllister, 2000, pp. 21-22).

De Verenigde Staten toonde zich vanaf het begin een grote voorstander van een streng regime. Binnenlandse factoren lagen daaraan ten grondslag, bijvoorbeeld problemen met Chinese immigranten en hun opiumgebruik (Bewley-Taylor, 1999, pp. 17-18) en een morele kruistocht tegen het gebruik van verdovende middelen (Nadelmann, 1990, p. 506). Maar daarnaast had de Verenigde Staten ook belangen op het internationale niveau. Zo probeerden de Amerikanen een winstgevende economische relatie met China op te bouwen en gebruikten zij hun strijd tegen drugs om in een positief daglicht te komen bij de Chinezen (Bewley-Taylor, 1999, pp. 18-19). China, een andere belangrijke staat, had namelijk te kampen met een groot opiumprobleem in eigen land en was dan ook voorstander van een streng internationaal beleid. China bevond zich op politiek, sociaal en economisch gebied in een neerwaartse spiraal en het hoge percentage van opiumgebruikers in het land werd als een voorname oorzaak gezien van die terugval (ibid.). Het was voor China belangrijk dat er beleid ontstond op internationaal niveau, omdat bijna alle opium aanvankelijk werd geïmporteerd (bijvoorbeeld uit India). De Chinezen stonden vrij machteloos; de centrale overheid probeerde deze importen tegen te gaan, maar dat lukte nauwelijks, vanwege lokale officials die de import oogluikend toelieten (McAllister, 2000, pp. 10-12). Voor de koloniale grootmachten was de import van opium naar China belangrijk, want op die manier konden zij de handelsbalansen enigszins in evenwicht brengen. Lange tijd hadden de grootmachten namelijk vooral geëxporteerd uit China, zonder dat de Chinezen importeerden uit de kolonies. Opium bracht daar verandering in, omdat het een door het Chinese volk gewenst product en zodoende een belangrijk importgoed bleek (ibid.).

Hoe de Amerikanen het prohibitionisme ook aanprezen, in de jaren voor de Tweede Wereldoorlog vonden zijn nauwelijks aansluiting. Sterker nog: veel staten waren tegenstander van een prohibitionistisch regime. Dat kwam voor een belangrijk deel door hun eigen economische belangen. Om die reden zagen de Amerikanen in internationaal overleg niet veel gerealiseerd van hun prohibitionistische programma. Dat begon al toen de eerste internationale bijeenkomst over drugs in Shanghai op instigatie van Groot-Brittannië en Nederland slechts een 'fact-finding forum'

was en er dus geen harde afspraken gemaakt konden worden (Bewley-Taylor, 1999, p. 22). Het werd toen al duidelijk dat de Amerikanen zich genoodzaakt zagen om verschillende compromissen te sluiten wilden ze überhaupt iets bereiken. Een voorbeeld daarvan betreft de verwoording van de negen resoluties die uiteindelijk werden aangenomen. Vooral de derde resolutie laat dat duidelijk zien, wanneer gesteld wordt dat 'the International Opium Commission finds that the use of opium in any form otherwise than for medical purposes *is held by almost every participating country* to be a matter *for prohibition or for careful regulation*' (The International Opium Commission, 1910, cursivering toegevoegd). Overeenstemming tussen alle staten was er niet en de formulering 'prohibition or careful regulation' was direct terug te leiden tot de standpunten van de Amerikanen (prohibitie) en die van de Britten (zorgvuldige regulering), die de handel van opium tussen hun kolonie India en China wilden beschermen (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, p. 23).

Drie jaar later werd eens te meer duidelijk dat compromissen sluiten noodzakelijk was om een internationaal drugsbeleid tot stand te doen laten komen. In Den Haag, waar in 1912 de eerste opiumconventie werd getekend, probeerden de Amerikanen strenge maatregelen op te nemen in het verdrag. Zij kregen hierbij steun van China. De andere staten (Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië, Japan, Nederland, Perzië, Portugal, Rusland en Siam) probeerden dit tegen te gaan, wat voor een groot deel lukte. Deels kwam dit ook door het feit dat de Europese koloniale grootmachten nog steeds een belangrijker rol speelden op het wereldtoneel dan de Verenigde Staten (Bewley-Taylor, 1999, p. 25). Die grootmachten, vooral de Fransen, Nederlanders, Portugezen en de Britten, hadden nog dezelfde reden als altijd om een streng beleid tegen te gaan; de drugshandel via hun kolonies was te winstgevend om deze zomaar af te staan. Via belastingen ontvingen zij namelijk veel geld.

Gezien de verschillende belangen, was het dus ook niet vreemd dat de uiteindelijke tekst van de conventie de nodige compromissen bevatte. Partijen moesten maatregelen nemen om de productie van, handel in en gebruik van opium tegen te gaan, maar daarbij werd rekening gehouden

met 'de verschillende omstandigheden van het land in kwestie' (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, p. 23). Het verdrag legde geen enkele beperking op voor wat betreft de productie van ruwe opium, slechts het recht om te exporteren naar landen die import verboden werd ingetrokken. De maatregelen voor afgeleide producten en voor cocaïne waren nog minder verstrekkend. Dat kwam door de tegenstand van Duitsland, dat als voornaamste producent van deze nieuwe, synthetische drugs, inmiddels ook de nodige economische belangen had gekregen. Daardoor vonden staten die stredden voor strenge bepalingen voor deze producten (de Verenigde Staten en China) telkens een tegenstander in Duitsland, immers een grote producent van synthetische drugs, dat dreigde het verdrag niet te ondertekenen als niet aan hun eisen werd voldaan (ibid.).

De levensloop van normen: De eerste fase. In de eerste fase van de levensloop van normen begint een nieuwe norm zich te ontwikkelen. Op basis van de theorie van Finnemore en Sikkink (1998) werd in hoofdstuk 2 de verwachting geformuleerd dat een norm zich zal ontwikkelen wanneer norm-entrepreneurs via organisatieplatformen een breder publiek overtuigen van de noodzaak van de norm. In de casus van het internationale drugsbeleid zijn deze norm-entrepreneurs al in een vroege fase te onderscheiden. Al sinds het einde van de negentiende eeuw, toen voor het eerst over regelgeving met betrekking tot drugs en (inter-)nationale drugshandel werd gesproken, streefden verschillende individuen en groepen prohibitionisme na. Dat wordt vooral duidelijk in de Verenigde Staten, vanaf het begin een groot voorstander van een prohibitionistisch regime (Jelsma, 2010). Een van die groepen die streed voor prohibitionisme bestond uit missionarissen die terug waren gekeerd uit het Verre Oosten, waar het opiumprobleem toentertijd het meest zichtbaar was. Zij toonden zich tegenstander van drugs als opium en cocaïne, maar ook van andere zaken, zoals alcohol, tabak en prostitutie, omdat het zonden zouden zijn (Nadelmann, 1990, p. 504). Zij spraken met hun retoriek grote delen van de Amerikaanse elite aan, die vreesde dat de economische productiviteit van lagere bevolkingsgroepen zou lijden onder het gebruik van alcohol en andere drugs of dat minderheden als

Chinezen en Afro-Amerikanen zouden ontsporen door drugsgebruik (ibid.). Ook buiten de Verenigde Staten waren organisaties actief die een strengere aanpak van drugs propageerden. In Groot-Brittannië bijvoorbeeld, waar vooral de religieuze groepering de Quakers zich – om religieuze en morele redenen - uitspraken voor een harde aanpak van de opiumhandel. Ten behoeve van dat doel waren zij in 1874 betrokken bij de oprichting van de *Anglo-Oriental Society for the Suppression of the Opium Trade*. Deze groep probeerde aan invloed te winnen door het publiek in te laten zien dat de handel in opium slecht was en door het veelvuldig lobbyen bij de centrale overheid (Nadelmann, 1990, p. 503). Veel politieke steun kregen zij aanvankelijk nog niet, maar dat veranderde toen de hen gunstig gezinde liberale partij in 1906 de verkiezingen won en de weerstand tegen het inperken van de opiumhandel enigszins geluwd was door de afnemende opbrengsten ervan (Nadelmann, 1990, p. 504).

In de beginjaren van de Amerikaanse inzet op het gebied van drugsbestrijding, zijn er ook enkele individuen aan te wijzen die als norm-entrepreneur van de prohibitionistische norm handelden door zich voortdurend in woord en daad hard te maken voor prohibitionisme. De twee belangrijkste waren Charles Henry Brent en Hamilton Wright. Brent was een Amerikaanse bisschop op de Filippijnen, dat na de Spaans-Amerikaanse oorlog (1898) in handen van de Amerikanen terecht kwam. Door zijn inzet werd er op de Filippijnen een prohibitionistisch regime ten aanzien van opium gevestigd, dat daarmee een van de eerste uitingen van het Amerikaanse geloof in prohibitionisme werd (Bewley-Taylor, 1999, p. 19). Bisschop Brent was tevens de voorzitter van de eerste internationale bijeenkomst over drugs in Shanghai in 1909 (McAllister, 2000, p. 29). Wright, in het dagelijks leven arts gespecialiseerd in tropische ziekten, was op diezelfde bijeenkomst de onderhandelaar namens de Verenigde Staten (ibid.). Beide Amerikanen toonden zich vanaf het begin een groot voorstander van prohibitionisme. Deze norm-entrepreneurs probeerden hun standpunten op verschillende manieren over te brengen. Brent had in zijn functie als bisschop directe toegang tot de hogere regeringskringen in de Verenigde Staten. Zo had hij bijvoorbeeld contact met William

Howard Taft, aanvankelijk gouverneur op de Filippijnen en later president van de Verenigde Staten (McAllister, 2000, p. 28).

In de jaren twintig en dertig van de twintigste eeuw kregen Brent en Wright een opvolger in de persoon van Richmond P. Hobson. Dit voormalig lid van het Amerikaanse Congres ontwikkelde zich tot een belangrijke norm-entrepreneur in de strijd tegen drugs (Nadelmann, 1990, p. 507). Robson was actief in het lobbycircuit, waarbij hij gebruik maakte van zijn contacten met voormalig collega-congresleden. Daarnaast trad hij veelvuldig op in radioprogramma's en gaf hij speeches, waarin hij zijn standpunten verkondigde over de zorgwekkende aard van het drugsprobleem in de Verenigde Staten en de link die volgens hem bestond tussen het gebruik van drugs en gewelddadige criminaliteit. Hiermee maakte hij, zoals andere norm-entrepreneurs dat ook doen, gebruik van framing door drugs als een onderwerp te presenteren dat nauw verwant was aan criminele activiteiten. Ook was Robson betrokken bij de oprichting van enkele organisaties die streden voor een prohibitionistisch drugsregime. De belangrijkste daarvan was de zogeheten International Narcotic Education Association, dat een streng prohibitionistisch klimaat voorstond (Nadelmann, 1990, p. 507). Robson manifesteerde zich dus als een norm-entrepreneur door zelf een organisatieplatform op te richten waarmee hij zijn standpunten presenteerde.

Volgens Finnemore en Sikkink (1998, p. 896) hebben norm-entrepreneurs een sterke mening over gewenst gedrag in hun gemeenschap en strijden ze actief voor de normen die een dergelijk gedrag promoten. Hun motivaties zijn vaak terug te leiden tot empathie, altruïsme en ideële overtuiging (ibid., p. 898). Bij Brent en Wright lijkt vooral die laatste een grote rol te hebben gespeeld. Als bisschop was Brent van mening dat het roken van opium een zonde was die bestreden moest worden (Bewley-Taylor, 1999, p. 19). Nadelmann (1990) spreekt in dat opzicht van morele bekeringsdrang. Toch lagen waarschijnlijk niet alleen ideële motieven ten grondslag aan de inzet van de Amerikanen. De economische relatie met China werd door de Amerikaanse regering als zeer belangrijk beschouwd, onder andere vanwege de grote afzetmarkt. De Verenigde Staten steunde een

inperking van de opiumimport in China door de Britse kolonie India daarom waarschijnlijk om zo de gunst van de Chinese regering te verkrijgen (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, p. 22). Daaruit blijkt dat sommige normen soms steun ondervinden van staten, terwijl die staten niet eens per se de norm steunen vanwege de inhoud van die normen zelf, maar vanwege andere, meer materiële belangen.

De verwachting dat norm-entrepreneurs veelvuldig gebruik maken van organisatieplatformen, wordt in de casus van het internationale drugsbeleid slechts deels bevestigd. De norm-entrepreneurs die streden voor een strikt drugsbeleid maakte tot op zekere hoogte inderdaad gebruik van organisatieplatformen. Een voorbeeld daarvan was de eerder genoemde door Robson opgerichte International Narcotic Education Association. Toch bleek de mate waarin norm-entrepreneurs in de beginjaren van de totstandkoming van het internationale drugsbeleid gebruik maakten van zulke organisaties beperkt. Deels valt dit te verklaren door het feit dat internationale organisaties in het algemeen nog niet zo gebruikelijk waren als heden ten dage het geval is. Maar er is nog een belangrijke reden waarom internationale organisaties niet door Brent en Wright werden ingezet; zij hadden deze eenvoudigweg niet nodig. Brent, bijvoorbeeld, had zoals hiervoor aangegeven al directe contacten met regeringsfunctionarissen. Waar norm-entrepreneurs vaak gebruikmaken van organisatieplatformen om zich te verzekeren van de steun van statelijke actoren (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 900), kon Brent zijn persoonlijke contacten dus inzetten om zo te proberen hetzelfde doel te bereiken. Toch lukte het Brent en Wright uiteindelijk niet een internationaal prohibitionistisch regime te creëren. Juist het ontbreken van die organisatorische platforms zou daarvoor een belangrijke verklaring kunnen zijn. Weliswaar hadden deze twee norm-entrepreneurs contacten met belangrijke regeringsfunctionarissen, wat ervoor zorgde dat zij in eigen land veel macht hadden en dat zij zich – met behulp van deze functionarissen - op internationaal niveau toegang verschaften tot multilateraal overleg over drugsbeleid. Echter, eenmaal toegetreden tot dat overleg, bleken die contacten niet langer waardevol en misten zij de slagkracht die zij wellicht wel hadden gehad wanneer ze gesteund zouden zijn geweest door organisationele platforms.

De norm-entrepreneurs in de drugskwestie traden wat framing betreft wel op zoals op basis van de levensloop van normen van Finnemore en Sikkink verwacht mag worden. Framen is volgens de auteurs een belangrijke werkwijze. Het betekent dat norm-entrepreneurs een kwestie in een bepaald kader plaatsen om zo aansluiting te vinden voor hun norm bij het grote publiek. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat dit onder andere kan door zich duidelijk af te zetten tegen de bestaande norm, in dit geval het idee dat het gebruik van en de handel in opium niet bezwaarlijk is. Deze werkwijze werd door voorstanders van strenge drugswetgeving inderdaad toegepast. Het roken van opium door de Filippijnen werd door bisschop Brent geframed als een zonde, die uitgebannen moest worden (Bewley-Taylor, 1999, p. 19). Door het een zonde te noemen, sloot Brent aan bij een bekend beeld dat mensen hadden van zonden die bestreden moesten worden. Eenzelfde conclusie kan worden getrokken voor andere norm-entrepreneurs en de door hen opgerichte organisaties. Een voorbeeld daarvan is de Britse *Society for the Suppression of the Opium Trade*. Deze organisatie probeerde drugshandel eenzelfde moreel verderfelijke karakter aan te meten als de slavernij, die al veel eerder met succes uitgebannen was. Dit komt het duidelijkst naar voren in de titel van een van hun rapporten: *'The Unchangeableness of Sin: The Slave Trade a Century Ago and the Opium Trade Today'* (Nadelmann, 1990, p. 504). Norm-entrepreneurs die erop uit waren drugs in een kwaad daglicht te stellen, vonden bondgenoten in rechtshandhavers, politieke leiders en journalisten. Zij beïnvloedden de beeldvorming over drugs doordat ze verhaalden over de grote misdaden die werden begaan onder invloed van een bepaalde drug. Regelmatig waren deze verslagen ongefundeerd, maar dat nam niet weg dat het grote publiek ze vaak voor waarheid aannam (Nadelmann, 1990, pp. 506-507).

Finnemore en Sikkink stellen ook dat norm-entrepreneurs zich vaak ongepast gedragen. Een bekend voorbeeld daarvan zijn de activisten die zich aan hekken vastketenen om zo de een normverandering te bewerkstelligen. Ze doen dit omdat de bestaande normen die ze ter discussie stellen, op het moment dat ze dat doen vaak als juist en gepast worden gezien. In de casus van het

internationale drugsbeleid is hier geen sprake van. De norm-entrepreneurs bewandelden politieke en diplomatieke wegen om zo aandacht te krijgen voor de norm die ze propageerden. Dat de norm-entrepreneurs zich niet ongepast hoefden te gedragen, wordt waarschijnlijk deels verklaard door het feit dat het niet veel inbeeldingsvermogen kostte om juist de bestaande norm die zij ter discussie stelden (de ongelimiteerde en niet aan regels onderhevige handel in drugs) als ongepast te zien. Immers, in die tijd begonnen overal ter wereld, en dus ook in de Verenigde Staten, de nadelige gevolgen zichtbaar te worden van opiumgebruik (Bewley-Taylor, 1999, pp. 17-18; Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, pp. 22-23).

De strijd voor prohibitionisme bereikt een hoogtepunt. Na de Eerste Wereldoorlog kregen voorstanders van internationaal drugsbeleid plotseling de wind in de rug. Dat kwam door de Britse regering, die het ratificeren van de Internationale Opiumconventie van Den Haag een belangrijke vereiste had gemaakt van het Verdrag van Versailles, het vredesverdrag dat een einde maakte aan de Eerste Wereldoorlog (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, p. 24). Daardoor kreeg de conventie een universeel karakter. Deze stap van de Britten lijkt opmerkelijk, omdat zij juist geen baat hadden bij een streng regime, zoals hiervoor werd geconstateerd. Echter, de Britten konden zich vinden in de Conventie, omdat die lang zo streng niet was als de Amerikanen voor ogen hadden (ibid.).

Een dergelijke ontwikkeling – het opnemen van de ratificatievereiste van de Opiumconventie in het Verdrag van Versailles – is waarschijnlijk een belangrijke toevoeging aan het model van Finnemore en Sikkink. Hier wordt namelijk duidelijk dat de acceptatie van een bepaalde norm ook gepaard kan gaan met dwang. Duitsland – lange tijd tegenstander van een internationaal drugsregime – had na de Eerste Wereldoorlog simpelweg geen andere keuze dan het tekenen van het Verdrag van Versailles en daarmee akkoord te gaan met een internationaal drugsregime. Overigens ging het hier nog niet om een prohibitionistische norm, maar het mechanisme (de acceptatie van een norm door dwang) wordt door dit voorbeeld wel geïllustreerd.

Na de Eerste Wereldoorlog ontstond tevens een belangrijk organisatorisch platform dat zich in de daarop volgende jaren zou gaan bezighouden met de promotie van een internationaal drugsbeleid. De nieuw opgerichte Volkenbond probeerde door middel van framing de handel in drugs door statelijke actoren en de farmaceutische industrieën binnen de staten steeds meer illegitiem te laten lijken. De organisatie probeerde actief de publieke opinie over bijvoorbeeld heroïne te veranderen, door te wijzen op het gebrek aan therapeutische werking en de link tussen de drug en criminele organisaties (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, p. 26). Maar belangrijker, de Volkenbond werd officieel belast met de uitvoering van het internationale drugsbeleid (Bewley-Taylor, 1999, p. 27).

Ondanks deze nieuwe ontwikkelingen duurde het nog decennia voordat de prohibitionistische koerswijziging gestalte kreeg. Die zeer langzame vooruitgang had deels te maken met het feit dat de belangrijkste voorvechter van een prohibitionistisch regime, de Verenigde Staten, niet deelnam aan de Volkenbond. De Verenigde Staten hield zich nog wel steeds actief bezig met het drugsbeleid en bleef dan ook in gesprek met de Volkenbond. Echter, doordat de Verenigde Staten niet deelnam aan de Volkenbond, waarin de oude koloniale grootmachten verenigd waren, ondervonden de Amerikanen weinig steun voor hun prohibitionistische streven (Bewley-Taylor, 1999, p. 29). De jaren twintig bleken daarom frustrerende jaren voor de Amerikanen. Zo verlieten ze een conferentie in Genève, omdat ze er niet in slaagden hun prohibitionistische wensen gerealiseerd te krijgen (Bewley-Taylor, 1999, p. 32). Wat de Amerikanen echter wel voor elkaar kregen, het mag althans als een van hun doelen gezien worden, is meer transnationale controlemaatregelen om het drugsprobleem tegen te gaan. Eerdere conventies waren voornamelijk gericht op binnenlandse maatregelen. Door de Opiumconventie van Genève (1925) konden staten nog maar een beperkte hoeveelheid opium importeren (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, pp. 24-25).⁶ In 1936 leken de voorstanders van prohibitionisme een klein succes te boeken, maar de toen overeengekomen

⁶ Overigens leek dit mooier dan het was, want de koloniale grootmachten droegen geen enkele verantwoordelijkheid voor hun kolonies (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009, p. 24).

Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs kende zoals bij de beschrijving van de prohibitionistische norm al geconstateerd werd, slechts dertien ondertekenaars (McAllister, 2000, p. 123; United Nations, 2012).⁷ Bovendien ging het verdrag de Amerikanen blijkbaar niet ver genoeg, want ze weigerden het te ondertekenen. De aanwezige diplomaten vonden dat het verdrag er niet in slaagde de toen wat het volgens de Amerikanen moest doen: een strengere wetgeving betreffende de internationale drugshandel creëren (Bewley-Taylor, 1999, pp. 40-41).

Inmiddels was in 1930 voor de Verenigde Staten een nieuwe diplomaat aan het werk gegaan: Harry Anslinger. Hij onderhandelde als commissaris van het Amerikaanse Federal Bureau of Narcotics namens de Verenigde Staten over een internationaal drugsbeleid. Anslinger speelde tot de jaren zestig een belangrijke, 'niet te overschatten' rol in kwesties aangaande het internationale drugsbeleid (McAllister, 2000, pp. 89-90). Ook hij was een belangrijke voorvechter van de prohibitionistische norm (Bewley-Taylor, 1999, p. 37) en kan dus als een voorname norm-entrepreneur worden gezien. Ook Anslinger gebruikte framing om zijn doelen te bereiken, door drugsverslaafden te typeren als criminelen (ibid.). Veel meer dan neorealistische en neoliberale benaderingen, heeft process-tracing, zoals dat in deze studie wordt toegepast, oog voor de rol van individuen.⁸ Het belang hiervan wordt duidelijk als we bijvoorbeeld kijken naar de rol die de Amerikaanse vertegenwoordiger Anslinger speelde in de totstandkoming van internationaal drugsbeleid. Meer dan eens voer Anslinger namelijk een andere koers dan de Amerikaanse regering voor ogen had. Hij was voorstander van een veel strenger regime dan de regering zelf was. Dit leidde op bepaalde momenten tot frustraties tussen Anslinger en het Amerikaanse State Department (Bewley-Taylor, 1999, pp. 144-147). Process-tracing heeft oog voor dergelijke persoonlijke invloeden binnen het internationale statensysteem.

⁷ Dit waren: België, Brazilië, Canada, China, Colombia, Egypte, Frankrijk, Griekenland, Guatemala, Haïti, India, Roemenië en Turkije.

⁸ Overigens wil dat niet zeggen dat er binnen bijvoorbeeld het neorealistische onderzoeksprogramma helemaal geen aandacht geschonken wordt aan individuen. Bepaalde stromingen binnen dat programma ruimen wel degelijk plaats in voor individuele acties. Denk bijvoorbeeld aan het institutioneel realisme (zie bijvoorbeeld Lieshout, 1997) en het neoklassiek realisme.

Terugkijkend kan gesteld worden dat de Tweede Wereldoorlog een grote invloed heeft gehad op het internationale drugsbeleid. De in de voorafgaande jaren isolationistische Verenigde Staten anticipeerde actief in deze oorlog en ontwikkelde zich na de afloop ervan tot een grootmacht op het wereldtoneel. Dit had ook haar weerslag op de invloed van de Verenigde Staten op het internationale drugsbeleid. De Verenigde Staten zette haar macht in bij het doorvoeren van een streng internationaal drugsbeleid. Dat beleid werd inmiddels overigens vormgegeven binnen de Verenigde Naties, de opvolger van de Volkenbond. Op de Verenigde Naties had de Verenigde Staten, in tegenstelling tot de Volkenbond, veel invloed (Bewley-Taylor, 1999, p. 55). Het is via de Verenigde Naties dat de Verenigde Staten er dan ook pas echt in slaagde de prohibitionistische norm op het wereldtoneel tot de dominante norm te maken (ibid.). In deze commissie ontwikkelde Anslinger zicht tot de dominante persoonlijkheid (ibid., p. 65). Dat de Verenigde Staten de wind in de zeilen kreeg voor haar prohibitionistische doeleinden, had waarschijnlijk ook te maken met het feit dat traditionele koloniale grootmachten als Nederland en Groot-Brittannië hun kolonies – en daarmee hun belang in een tolerant drugsregime – kwijtraakten (McAllister, 2000, pp. 160-161). De Amerikanen vonden in de Sovjet-Unie echter wel een nieuwe tegenstander in de strijd voor een streng drugsbeleid. De Sovjet-Unie wenste geen verslag te doen van de bestaande binnenlandse drugstoestand en algemener, stond geen inbreuk op de soevereiniteit van de staat toe. Deze nieuwe tegenstander weerhield de Verenigde Staten er echter niet van om de nodige vooruitgang te boeken. Zo creëerden ze in 1953 het *Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of Opium*, dat uiteindelijk (zie hieronder) weinig invloed zou hebben, maar waaruit wel de nieuw verkregen macht van de Amerikanen bleek. De prohibitionistische norm werd echter pas volledig geïstitutionaliseerd in de Single Convention van 1961.

De Single Convention on Narcotic Drugs voorzag, zoals aan het begin van dit hoofdstuk al is opgemerkt, in een prohibitionistische wending in het internationale drugsbeleid. Gezien deze

aanzienlijke koerswijziging, zal het nauwelijks verbazing wekken dat de totstandkoming van het verdrag niet zonder slag of stoot bereikt werd. In dit hoofdstuk werd al eerder duidelijk dat drugsverdragen tot stand kwamen doordat partijen aanzienlijke compromissen met elkaar sloten, en bij de Single Convention was dit niet anders. De totstandkoming van de Single Convention was, om het anders te zeggen, een nieuw voorbeeld van het hevig gepolitiseerde karakter van de onderhandelingen. Volgens Bewley-Taylor kan de totstandkoming van de Single Convention dan ook gezien worden als 'de worsteling van belangen tussen verschillende machtsblokken, waarbij eenieder ernaar streefde de resultaten te bereiken die het beste paste bij de eigen omstandigheden' (Bewley-Taylor, 1999, p. 141). Ieder land kwam naar de bijeenkomst met een agenda gebaseerd op de eigen binnenlandse prioriteiten (McAllister, 2000, pp. 206-207).

Vooraf twee groepen kwamen met elkaar in botsing over de formulering van het verdrag. Enerzijds was dit een groep van traditionele producenten van natuurlijke drugs, voornamelijk staten uit Zuidoost-Azië, maar ook Turkije, Joegoslavië, Griekenland en cocaproducerende landen uit Zuid-Amerika, en anderzijds was er de groep van staten die inmiddels synthetische drugs fabriceerden, voornamelijk bestaand uit de Westerse industriestaten en hun bondgenoten (Bewley-Taylor, 1999, pp. 139-140). Die eerste groep voorstond een zwak systeem, omdat drugs in deze staten als 'natuurlijk' werden gezien en, waarschijnlijk nog belangrijker, omdat deze staten veel geld verdienden aan de handel. Deze staten verkondigden bovendien de mening dat het beleid voor synthetische drugs minstens zo streng moest zijn als dat voor organische drugs. Dat stuitte de Westerse landen, als producenten van synthetische drugs, uiteraard tegen de borst. Echter, sommige Westerse diplomaten, vooral de Britse, vonden dat, wilde het verdrag een universeel karakter hebben, ook moest worden geluisterd naar de niet-Westerse staten (McAllister, 2000, p. 206).

De tweede groep, voornamelijk Zwitserland, West-Duitsland, Japan, Nederland en Italië, wilde juist dat er strenge beperkingen kwamen voor wat betreft de organische drugs. In tegenstelling tot bij de eerste groep waren drugs geen onderdeel van de vroege cultuur en hadden de meeste

staten te kampen met druggerelateerde problemen. Tegelijkertijd wilden deze staten wel veel meer vrijheid bij het fabriceren van synthetische drugs, de drugs die ze zelf produceerden. Omdat de veel machtigere tweede groep zoals gezegd ook de steun wilde van die eerste groep, werd besloten de regels voor opium producerende landen te versoepelen. Toen het verdrag echter tot stand kwam, was dat een van de weinige aanpassingen die de eerste groep van natuurlijke producenten voor elkaar had gekregen; in de Single Convention werden voornamelijk de Westerse belangen weerspiegeld. De Westerse staten hadden vanwege hun economische positie veel macht bij de totstandkoming van het verdrag (Bewley-Taylor, 1999, pp. 140-142). Toch waren niet alle Westerse landen het er volledig mee eens, een direct gevolg van het feit dat compromissen sluiten noodzakelijk was. Het verdrag ging vooral de Amerikanen niet ver genoeg (McAllister, 2000, p. 207). Het duurde dan ook tot 1964 eer de Verenigde Staten het verdrag ratificeerde.

Omslagpunt en tweede fase. De tweede verwachting die in hoofdstuk 2 op basis van de levensloop van normen werd geformuleerd, is dat zodra een kritieke massa van staten een norm heeft geaccepteerd een sneeuwbaaleffect optreedt waarbij in snel tempo een groot deel van alle staten de norm eveneens accepteert (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 901). Zodra dit punt bereikt is, treedt een nieuwe, tweede fase in de levensloop van de norm aan, gekenmerkt door een geheel eigen dynamiek. Volgens Finnemore en Sikkink is er zelden sprake van een omslagpunt voordat een derde van alle staten een norm heeft aangenomen. Bovendien is het daarbij ook nog belangrijke welke staten dat zijn, omdat iedere staat zijn eigen normatieve gewicht met zich meedraagt. Er zijn bepaalde staten die een belangrijke rol spelen bij de aanname van een norm. Zonder de steun van die staten heeft een norm weinig kans van slagen. Welke staten dat zijn, kan per norm verschillen (ibid.). Volgens Finnemore en Sikkink geeft de inwerkingtreding van een bepaald verdrag een goede inschatting van het moment waarop een norm een omslagpunt wordt bereikt, omdat normen

weerspiegeld worden in internationale verdragen (ibid.)⁹. In het geval van het internationale drugsbeleid kan dus gezegd worden dat de prohibitionistische norm haar omslagpunt bereikte op 13 december 1964, de datum dat de Single Convention on Narcotic Drugs van kracht werd na de ratificatie van de benodigde veertig staten (United Nations, 2012)¹⁰.

De vraag is dan nog wel of er daadwerkelijk sprake was van een sneeuwboleffect. De tweede fase wordt immers normcascade genoemd, omdat de norm in een hoog tempo wordt overgenomen door andere staten. Binnenlandse druk met als doel de acceptatie van een bepaalde norm (een kenmerk van de eerste fase) blijkt in de tweede fase geen vereiste meer voor de acceptatie van die norm (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 902). In het internationale drugsbeleid is een door Finnemore en Sikkink beschreven normcascade ook waarneembaar. Immers, aan het einde van de negentiende eeuw gingen voor het eerst stemmen op voor een internationaal drugsbeleid, waarbij de voorstanders van een prohibitionistisch regime zich vooral in en middels de Verenigde Staten lieten horen. Het duurde echter tot 1964, het moment van de inwerkingtreding van de Single Convention, voordat een omslagpunt bereikt werd. Vervolgens werd het verdrag binnen vijf jaar door nog eens 33 staten geratificeerd (United Nations, 2012). Hoewel Finnemore en Sikkink geen duidelijke operationalisatie aangeven van wat een normcascade is, valt dus wel te zeggen (zie ook de operationalisatie in deze thesis) dat het er alle schijn van heeft dat hier sprake was van een normcascade; sinds de allereerste bijeenkomst ooit over de internationale drugshandel in 1909 in Shanghai had het 55 jaar geduurd voordat veertig staten de prohibitionistische norm geaccepteerd hadden, maar in de vijf jaar na 1964 werd dat aantal bijna verdubbeld. Inmiddels is het verdrag door

⁹ Het tekenen van het verdrag is een minder goede inschatting, omdat staten voor ratificatie nog niet verplicht zijn het verdrag na te leven. Zonder ratificatie is het tekenen van een verdrag in dat opzicht geen veelzeggende daad. Dit blijkt in de casus van het internationale drugsbeleid bijvoorbeeld uit het handelen van staten als El Salvador, Congo en Cambodja. Zij behoorden in 1961 tot de vroege ondertekenaars van het verdrag, maar ratificeerden het pas in respectievelijk 1998, 2004 en 2005 (United Nations, 2012).

¹⁰ Ten tijde van de inwerkingtreding van het verdrag, waren er in totaal 115 staten (United Nations, 2012). Veertig staten ratificeerden tot dat moment het verdrag, hetgeen bij benadering een derde van het totaal is. Dit betekent niet meteen dat het ook klopt dat hier ook daadwerkelijk sprake was van een omslagpunt. Daarvoor zal na dat moment een sneeuwboleffect moeten optreden. Of dat zo is, zal hieronder blijken.

183 landen aangenomen (United Nations, 2012). Ter vergelijking volgt hieronder een tabel met zes belangrijke drugsverdragen en de mate waarin zij opgevolgd zijn.

Tabel 2. Zes belangrijke drugsverdragen en hun opvolging.

Zes belangrijke drugsverdragen	Staten die oorspronkelijk verdrag tekenden	Geratificeerd
International Opium Convention (1912)	12	96
Convention of 1936 for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs (1936)	13	13
Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and use of Opium (1953)	34	51
Single Convention on Narcotic Drugs (1961)	61	183
Convention on psychotropic substances (1971)	34	183
United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988)	87	188
Bronnen: Treaties.org, United Nations Office on Drugs and Crime, 2008.		

Wat direct opvalt bij een nadere bestudering van de ratificaties van de Single Convention is dat de Verenigde Staten het verdrag pas drie jaar nadat het in werking was getreden ratificeerde. Dat lijkt op het eerste gezicht vreemd, omdat deze staat een van de drijvende krachten was achter de prohibitionistische norm, die in het verdrag van 1961 voor het eerst heel duidelijk naar voren kwam. Een verklaring voor deze bijzondere ontwikkeling is echter voorhanden. Tijdens de jaren dat er aan de Single Convention on Narcotic Drugs werd gewerkt, was er tevens een ander verdrag. De *Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of Opium* werd getekend op 23 juni 1953 in New York. Echter, dit verdrag, dat een veel strenger regime voorstond dan de uiteindelijke Single Convention, werd nooit erg belangrijk, omdat het toen het in werking trad na de vereiste ratificaties al snel werd vervangen

door de Single Convention. Het was dit verdrag uit 1953 dat door de Amerikanen gepropageerd werd en zij deden veel moeite om het in werking te laten treden, maar dat lukte pas in 1963. Tegen die tijd was het echter al duidelijk dat de Single Convention een succes was en het verdrag uit 1953 snel zou vervangen, omdat veel staten meer voelden voor de minder strenge maatregelen die de Single Convention voorstond (McAllister, 2000, pp. 217-220). In 1964, een jaar na de inwerkingtreding van het verdrag uit 1953, gebeurde dit inderdaad.

De prohibitionistische norm bereikte dus een omslagpunt, zonder dat haar grootste aanhanger, de Verenigde Staten, haar steun verleende. Een unieke situatie is dit overigens niet. Want hoewel een omslagpunt (en de daaruit voortvloeiende normcascade) zeer gebaat zijn bij de steun van een kritieke staat, is dit niet noodzakelijk (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 91). Dit wordt tevens bevestigd door eerder onderzoek, bijvoorbeeld dat naar de werking van normen bij het uitbannen van landmijnen (Price, 1998). De Verenigde Staten was echter niet de enige belangrijke staat die lang wachtte met de ratificatie van de Single Convention. Ook productiestaten Turkije (mei 1967), Griekenland (juni 1972), Bulgarije (oktober 1968) en Iran (augustus 1972) ratificeerden pas nadat het omslagpunt bereikt was door de inwerkingtreding van de Single Convention. Dat omslagpunt werd bereikt nadat India als veertigste staat ratificeerde. Dat was namelijk het benodigde aantal staten dat moest ratificeren, voordat het verdrag in werking zou treden. Als een andere belangrijke productiestaat was India dus ook aan de late kant, maar valt de staat nog wel binnen de periode vóór het omslagpunt. Ook enkele Europese staten die inmiddels ook drugs produceerden, wachtten rijkelijk lang. Voorbeelden zijn Zwitserland (januari 1970), Duitsland (december 1973), Nederland (juli 1965) en Italië (april 1975) (United Nations, 2012). Uit het bovenstaande valt te concluderen dat de belangrijkste staten niet ratificeerden voordat het omslagpunt bereikt werd. Dit terwijl dat op basis van het model van Finnemore en Sikkink wel verwacht zou mogen worden. Immers, het ontbreken van de steun van deze 'kritieke staten' brengt volgens hen het bereiken van de gewenste normverandering in gevaar (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 901). De vraag is nu hoe het kan dat het

omslagpunt toch plaatsvond, zonder de steun van enkele belangrijke staten. Een mogelijke verklaring is dat de Single Convention voornamelijk de invoering van binnenlandse wetgeving betrof, waarvan de uitvoering en het effect niet in grote mate afhankelijk waren van het gedrag van andere staten. Iedere staat kon dus onafhankelijk van de ander handelen.

Een nieuwe dynamiek die in deze fase van normverandering optreedt, is socialisatie (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 902). In hoofdstuk 2 werd daarom de verwachting uitgesproken dat deze socialisatie ervoor zorgt dat staten een norm accepteren. Ze maken zich de norm eigen, omdat het langzamerhand gezien gaat worden als het 'juiste' om te doen. Normleiders (staten die de norm al geaccepteerd hebben en internationale organisaties die de norm promoten¹¹) zullen daarbij actieve pogingen te doen andere staten te overtuigen van het nut van een bepaalde norm (door binnenlands beleid in te voeren of het ratificeren van internationale verdragen). Instrumenten die hen hierbij ter beschikking staan zijn bijvoorbeeld diplomatieke druk en materiële sancties dan wel materiële hulp. Socialisatie werkt, omdat staten zich zorgen maken over hun identiteit als lid van een internationale statengemeenschap en ze zich realiseren dat het opvolgen van normen ervoor zorgt dat ze als volwaardig lid van deze gemeenschap worden gezien (ibid.).

Deze neiging tot het opvolgen van normen als gevolg van een socialisatieproces, zou dus ook terug gevonden moeten kunnen worden in de onderhavige casus. Gesteld kan worden dat de Verenigde Naties en de Verenigde Staten een belangrijke rol hebben gespeeld (en, zoals we later zullen zien, nog steeds spelen) in dit socialisatieproces. Nadat een staat de Single Convention geratificeerd heeft, is het voor de Verenigde Naties, maar ook voor belangrijke staten als de Verenigde Staten, mogelijk een staat aan te spreken op een afwijking van het verdrag. De Verenigde Naties heeft dus de mogelijkheid een staat weg te zetten als een schurkenstaat, waardoor de kosten van het niet opvolgen van het verdrag erg hoog kunnen worden (Bewley-Taylor, 1999, p. 161). Een voorbeeld daarvan kan gevonden worden in Zuid-Amerikaanse staten, waar het kauwen van

¹¹ Dit zijn vaak dezelfde organisaties als diegene die in de eerste fase geprobeerd hebben de norm algemeen aanvaard te maken. In deze fase van normverandering proberen zij zo veel mogelijk staten te doen laten overgaan tot acceptatie van de inmiddels vrij breed gedragen norm (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 902).

cocabladeren een sociale activiteit is die vergeleken kan worden met het drinken van alcoholische dranken in het Westen. Echter, als gevolg van de internationale verdragen is deze activiteit niet langer toegestaan. Het negeren van deze verdragen kan grote gevolgen hebben voor de politieke en economische contacten van zo'n staat met de Westerse staten (Bewley-Taylor, 1999, pp. 177-178). Hoewel Zuid-Amerikaanse staten in principe niet verplicht zijn om een dergelijke Amerikaanse of Westerse visie over te nemen en daar naar te handelen, zullen ze dat in de meeste gevallen toch doen. De druk die op hen wordt uitgeoefend door staten die de prohibitionistische norm wel steunen, is vergelijkbaar met een proces van 'peer pressure' (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 903). Staten zullen dergelijke internationale verdragen dus opvolgen zonder dat er binnenlandse druk wordt uitgeoefend. Sterker nog, het lijkt niet erg voor de hand te liggen dat er überhaupt binnenlandse druk op gang komt voor een gebruik dat zo sociaal is ingeburgerd, zoals het kauwen van cocabladeren in de Zuid-Amerikaanse staten.

In dit verband is het ook interessant om te zien hoe staten een balans creëren tussen hun eeuwenoude gebruiken en hun wens als legitieme actoren van een internationaal statensysteem gezien te worden. Volgens Finnemore en Sikkink vinden staten die internationale legitimiteit zo belangrijk omdat het ook bijdraagt aan de binnenlandse legitimiteit die een regering geniet bij de eigen bevolking (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 903). In deze casus vinden we echter een voorbeeld van een situatie waarin die binnenlandse en internationale legitimiteit juist in conflict komen met elkaar. Hoewel meer empirisch bewijs nodig is om echte conclusies te trekken, lijkt het er in dit geval op dat de binnenlandse legitimiteit het in een dergelijk geval aflegt tegen de internationale legitimiteit en de wens om als legitiem gezien te worden door andere staten in het systeem. In de tweede fase wordt de rol van norm-entrepreneurs ook kleiner (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 898). Dat blijkt ook uit de casus van het internationale drugsbeleid. De norm is in zekere mate geïnstitutionaliseerd en internationale organisaties, in dit geval bijvoorbeeld de Verenigde Naties, maken zich hard voor de naleving van een bepaalde norm.

De derde fase. De derde fase van de levensloop van normen zal in deze thesis minder uitgebreid behandeld worden, omdat op dit punt de prohibitionistische wending al heeft plaatsgevonden; normen zijn volledig geïnternaliseerd. De verwachting uit hoofdstuk 2 was dan ook dat de prohibitionistische norm door vrijwel alle staten als vanzelfsprekend worden gezien. Normen zijn in dit stadium bijzonder krachtig, omdat staten er over het algemeen niet over denken de norm te overtreden en vaak ook nog niet de vraag stellen of verandering gewenst is van het beleid waarop de norm is gebaseerd (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 904). De casus van het internationale drugsbeleid laat in dat opzicht een ambigu beeld zien. Natuurlijk is er in de afgelopen decennia de nodige kritiek geweest op het beleid, maar toch blijft dat beleid vooralsnog wel fier overeind. Enerzijds zien we in die situatie dus een bevestiging van de claim van Finnemore en Sikkink dat de opvolging van dominante normen in de derde fase bijna automatisch is (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 904). Dat komt mede doordat de prohibitieve norm op het gebied van internationale drugshandel geïstitutionaliseerd is in internationale verdragen. Terugtrekking uit deze verdragen is een ingrijpende maatregel en staten zullen er dus niet zomaar toe overgaan. Anderzijds is de kritiek op de norm fel geweest en is deze dus zeker niet, om Finnemore en Sikkink (ibid.) aan te halen, 'taken for granted'. Ook nu nog is er veel kritiek, getuige het rapport van de Global Commission on Drug Policy (Global Commission on Drug Policy, 2011; Jelsma, 2010) en zoeken steeds meer staten in hun beleid de grenzen van het toegestane op (Jelsma, 2010). Recente voorbeelden daarvan zijn Tsjechië en Portugal, waar drugsgebruik steeds meer gedecriminaliseerd wordt. Nederland is daarnaast het bekendste voorbeeld van een staat die de grenzen opzoekt, door middel van een tolerant drugsbeleid waar het gebruik van softdrugs niet bestraft wordt (ibid.).

4.3 Centrale Bevindingen

Voordat in het volgende hoofdstuk – op basis van de levensloop voor normen – de conclusie wordt gepresenteerd, volgen hier nog enkele centrale bevindingen van de empirische analyse. In ruim een eeuw tijd zijn drugs geëvolueerd van legitieme handelswaar naar een fel bestreden goed. Koloniale grootmachten als Portugal, Groot-Brittannië en Nederland verdienden aan het begin van de twintigste eeuw nog veel geld aan de handel in verdovende middelen. Het wekt dan ook nauwelijks verbazing dat zij weinig voelden voor een systeem dat hen een lucratieve handelswaar ontnam. De Verenigde Staten daarentegen, dat geen grote koloniale belangen had, wilde wel dat de internationale drugshandel beperkt werd. Uit de voorgaande analyse blijkt dat het Amerikaanse handelen geïnspireerd werd door een mix van maatschappelijke, morele en economische motieven. Enerzijds kampten zij in eigen land met problemen van drugsgebruikers (voornamelijk Chinese immigranten), anderzijds werd drugsgebruik steeds meer als een morele zonde gezien, niet in de laatste plaats door de actieve inmenging van bisschop Brent. Daarnaast hoopte de Verenigde Staten door een proactieve houding tegen drugshandel positief te worden bejegend door de Chinezen, voor wie de Britse opiumimporten in eigen land (officieel verboden) een doorn in het oog waren. In het proces dat volgde probeerde de koloniale grootmachten al te grote beperkingen zoveel mogelijk tegen te houden, wat grotendeels lukte. Na de Tweede Wereldoorlog veranderde die situatie. De Verenigde Staten betrad het toneel als de nieuwe wereldmacht. Die macht zette het land in bij een ultieme poging om het prohibitionisme de internationale standaard te laten worden. Geholpen door het feit dat de traditionele koloniale grootmachten hun kolonies (en dus de lucratieve drugshandel) kwijtraakten, kreeg de Verenigde Staten ook daadwerkelijk meer de wind in de zeilen. Dit resulteerde anderhalf decennium na het einde van de Tweede Wereldoorlog in de Single Convention, dat ook nu nog de (prohibitionistische) hoeksteen is van het internationale drugsbeleid.

5. Conclusie

De totstandkoming van het internationale drugsbeleid is een boeiend voorbeeld van hoe normen door de jaren heen veranderen en op die manier beleid beïnvloeden. Waar staten ruim een eeuw geleden zelf actief handelden in drugs, zijn productie, handel en bezit van drugs nu aan strenge internationale wetgeving onderhevig. De normatieve shift van regulering naar prohibitionisme binnen het internationale drugsbeleid lag aan de basis van deze master thesis. De onderzoeksvraag luidde: *‘Hoe zijn veranderingen van regulering naar prohibitie in het internationale drugsbeleid en de normen die daaraan ten grondslag liggen te verklaren?’* Op basis van het model van de levenscyclus van normen van Finnemore en Sikkink (1998) is geprobeerd deze vraag te beantwoorden. Door bovendien de methode van process-tracing te gebruiken, is gebleken dat het desbetreffende beleid tot stand kwam door een complex samenspel van zowel materiële als normatieve factoren.

De op basis van Finnemore en Sikkinks theorie (1998) opgestelde levensloop van normen is behulpzaam gebleken bij het verklaren van het internationale drugsbeleid en de normatieve shift daarbinnen van regulering naar prohibitionisme. Normen ontwikkelen zich volgens de auteurs in drie fasen: normopkomst, normovertreding en internalisatie. De normopkomst binnen het internationale drugsbeleid voltrok zich in enige mate zoals door Finnemore en Sikkink voorspeld. Zo waren er enkele (voornamelijk Amerikaanse) norm-entrepreneurs te onderscheiden. Deze norm-entrepreneurs hadden, geïnspireerd door morele motieven, als doel de prohibitionistische norm geaccepteerd te krijgen. Ze maakten daarbij gebruik van de door Finnemore en Sikkink voorspelde werkwijzen. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop norm-entrepreneurs drugsgebruik ‘frameden’ als een zondige activiteit. De normleider (de Verenigde Staten) probeerde vervolgens deze norm gemeengoed te laten worden. De Single Convention van 1961, de hoeksteen van het huidige prohibitionistische beleid, en later de verdragen van 1971 en 1988, zijn daar de uitkomst van.

De tweede fase in de levensloop van normen, de normovertreding, is ook zichtbaar in de casus van het internationale drugsbeleid. In de vijf jaar nadat een prohibitionistisch omslagpunt bereikt was, werd de Single Convention door 33 staten geratificeerd. In de tweede fase van de levensloop

van normen trad in deze casus een proces van socialisatie op. Dat een dergelijk, wereldwijd prohibitionistisch regime kon ontstaan in een wereld waarin de opvattingen over drugs erg uiteenliepen, is indicatief voor dat proces. Het lijkt erop dat staten hun legitimiteit ontleenen aan de opvolging van de strenge regels, of zich in ieder geval niet kunnen ontworstelen aan de groepsdruk die wordt uitgeoefend door andere staten. De prohibitionistische norm, zo blijkt uit de empirische analyse, is tegenwoordig ook in hoge mate geïnternaliseerd (de derde fase). Het prohibitionistische regime lijkt dan ook stevig overeind te staan.

5.1 Bruikbaarheid van het Levensloop van Normen-Model

Zowel het model van Finnemore en Sikkink (1998) als constructivisme in het algemeen biedt een aanvulling op de bestaande rationalistische benaderingen. Constructivistische benaderingen hebben aangetoond dat het gedrag van staten niet alleen wordt verklaard door materiële machtsoverwegingen, maar ook door ideële, normatieve factoren (Florini, 1996, p. 366). Een volledige focus op materiële factoren binnen het rationalisme is dus onvoldoende om het gedrag van staten te verklaren. Door de focus op de ideële dimensie bieden constructivistische benaderingen in het algemeen, en het model van Finnemore en Sikkink in het bijzonder, een oplossing voor deze 'blinde vlek' van de rationalistische benaderingen.

Hoewel het model van de levensloop van normen van Finnemore en Sikkink (1998) in zekere mate een adequaat beeld geeft van de ontwikkeling van de prohibitionistische norm, kent het toch ook de nodige tekortkomingen. Zo liep het proces niet volledig zoals op basis van de theorie te verwachten viel. Norm-entrepreneurs in de drugscasus maakten bijvoorbeeld in de beginjaren veel minder dan verwacht gebruik van organisatieplatformen. De in deze thesis gebruikte methode van process-tracing biedt uitkomst in gevallen waarin de empirie afwijkt van een verwachting, omdat de zorgvuldige bestudering van het historische proces, zoals dat bij process-tracing plaatsvindt, in veel gevallen een verklaring biedt als de empirie anders blijkt dan verondersteld. In dit geval hadden

norm-entrepreneurs geen behoefte aan organisatieplatformen, omdat ze persoonlijke contacten hadden met beleidsbepalers. Toen internationaal overleg op gang kwam, stonden de norm-entrepreneurs echter zwak, omdat ze niet verenigd waren in organisatieplatformen. Pas toen de Volkenbond en de Verenigde Naties ontstonden, kwam het internationale drugsbeleid echt op gang.

Wellicht de grootste tekortkoming van het model van Finnemore en Sikkink (1998) is dat het de nadruk puur legt op ideële factoren en daardoor te weinig aandacht heeft voor materiële factoren. Wanneer het model van Finnemore en Sikkink (1998) gebruikt wordt om het internationale drugsbeleid te verklaren, zoals in deze thesis gebeurd is, bestaat daarom het gevaar dat te weinig wordt gekeken naar materiële factoren, zoals handelsbelangen. Zo voorstond de Verenigde Staten een prohibitionistisch beleid niet alleen om morele redenen, maar ook om zo de economische relatie met China te verbeteren. De koloniale grootmachten waren tegen een strenger beleid, vanwege hun actieve participatie in de drugshandel door middel van hun kolonies. Daarnaast is de totstandkoming van het door de Verenigde Staten gepropageerde prohibitionistische beleid niet los te zien van de macht die het land na afloop van de Tweede Wereldoorlog verwierf. Net als bijvoorbeeld de normatieve 'framing' van drugsgebruik als zonde, hebben de handels- en economische belangen van staten een rol gespeeld in de ontwikkeling van de prohibitionistische norm. Materiële aspecten als deze krijgen echter in het model van Finnemore en Sikkink (1998) te weinig aandacht.

Het drugsbeleid is tot stand gekomen door een samenspel van zowel materiële als normatieve factoren. Om deze beide de benodigde aandacht te geven, is in deze thesis gekozen voor een verfijnd positivisme. Deze variant benadrukt zorgvuldige observatie en het zoeken naar regelmatigheden, maar heeft daarnaast tevens oog voor moeilijk meetbare zaken, waarvan normen een voorbeeld zijn. Hierdoor wordt het mogelijk zowel rationalistische als ideële logica's mee te nemen in het onderzoek. Dat is nodig, omdat het uitsluiten van een van de twee een incompleet beeld geeft van de internationale betrekkingen. Hoe precies de verhouding is tussen normatieve factoren enerzijds en materiële factoren anderzijds, kan per beleidsterrein verschillen. In militaire

aangelegenheden zal vooral de materiële dimensie een rol spelen, maar op het gebied van drugsbeleid, waar geloofsovertuigingen normen en waarden kunnen beïnvloeden, is de normatieve dimensie waarschijnlijk groter.

Naast de keuze voor verfijnd positivisme, is eveneens gekozen voor process-tracing als methode om recht te doen aan het samenspel tussen normatieve en materiële overwegingen. Als een vorm van analytische geschiedschrijving heeft process-tracing namelijk oog voor de nuances van materiële en normatieve aspecten. Het sterke punt van process-tracing is dat het relatief onverschillig staat tegenover de distictie materiële/ideële factoren. Het is daarmee een waardevolle toevoeging aan het model van Finnemore en Sikkink (1998), omdat het ook materiële aspecten onderkent. Een nadeel van process-tracing is echter wel dat noodzakelijkerwijs in enige mate afstand zal moeten worden genomen van positivistische principes. Dat neemt echter niet weg dat zorgvuldigheid en objectiviteit belangrijk blijven. Een ander nadeel is dat process-tracing relatief veel ruimte laat voor de eigen interpretatie van de onderzoeker. Het vereist daarom, nog veel meer dan anders, een kritische houding van de onderzoeker. Zo moet hij in zijn onderzoek ook de nodige aandacht besteden aan alternatieve verklaringen. Deze thesis heeft geprobeerd daaraan te voldoen door de rationalistische stromingen te bespreken en te beargumenteren waarom deze benaderingen tekortschieten als het gaat om de kennis over normen.

De methode van process-tracing kan bovendien een andere tekortkoming van Finnemore en Sikkink (1998) verhelpen; namelijk het verwijt dat de auteurs laten zien *hoe* een norm zich ontwikkelt, maar niet *waarom* dit gebeurt. Process-tracing kan daar, met haar oog voor historische omstandigheden, een oplossing bieden. Door een nauwkeurige bestudering van het historische proces, wordt duidelijk *waarom* een norm zich ontwikkelt zoals ze zich ontwikkelt.

5.2 Beperkingen en Suggesties voor Vervolgonderzoek

Zoals ieder onderzoek kent ook deze thesis haar beperkingen. Voor een deel hangen deze samen met de gekozen opzet. Allereerst zorgt de keuze voor een case study ervoor dat de resultaten van deze thesis moeilijk te generaliseren zijn. Dit is een probleem waar case studies in het algemeen mee kampen. Wel kunnen enkele mechanismen waargenomen worden, die wellicht ook actief zijn binnen andere stelsels van normen. Om die conclusie te trekken is vervolgonderzoek echter noodzakelijk. Tot die tijd past de onderzoeker terughoudendheid. Tegenover dit nadeel, staat echter wel het voordeel dat de case study zich leent voor een zeer nauwkeurige beschrijving of reconstructie van een bepaalde casus.

Een andere beperking van de gekozen opzet, is dat het gevaar bestaat van *confirmation bias*, ofwel het zoeken naar bevestiging van de eigen hypothesen. In een kwalitatief, interpretatief onderzoek zoals in deze master thesis is gedaan, is dit altijd een risico. Dat komt doordat een concept, in tegenstelling tot bij kwantitatief onderzoek, niet te 'berekenen' is. De onderzoeker kan zo bijvoorbeeld geneigd zijn een persoon die zich sterk maakt voor een norm snel te typeren als een norm-entrepreneur. Ook hier is een kritische houding van de onderzoeker gewenst. Om confirmation bias te voorkomen is in deze thesis dan ook geprobeerd die kritische houding in stand te houden en bovendien een duidelijke operationalisatie te hanteren.

Ook de empirische analyse zelf kent beperkingen. Binnen het vakgebied van de internationale betrekkingen is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar internationaal drugsbeleid. Hierdoor was het aantal beschikbare relevante bronnen beperkt. De verdragsteksten (bijvoorbeeld United Nations, 1961, 1971, 1988) geven het beleid weer, maar zeggen niet veel over de totstandkoming van dat beleid. De keuze voor de drie voornaamste andere bronnen van gebruik, namelijk *The United States and International Drug Control, 1909-1997* van Bewley-Taylor (1999), *Drug Diplomacy in the Twentieth Century, An International History* van McAllister (2000) en een weergave van honderd jaar drugsbeleid in een rapport van de Verenigde Naties (United Nations

Office on Drugs and Crime, 2008) was gebaseerd op een aantal argumenten. Ten eerste zijn deze bronnen vrij compleet en beschrijven zij een lange periode van internationaal drugsbeleid. Ten tweede baseerden de auteurs zich zelf op meerdere, veelal institutionele, bronnen. Dat verhelpt echter niet het probleem dat het totaal aantal beschikbare bronnen voor deze thesis beperkt was. Het gebrek aan bronnen van verschillende onderzoekers of groepen van onderzoekers maakt het internationale drugsbeleid een interessant maar moeilijk terrein. Om de betrouwbaarheid van de resultaten te vergroten, was een groter aantal bronnen wenselijk geweest. Hier ligt dan ook ruimte voor vervolgonderzoek.

Evenmin is dit onderzoek in staat geweest een uitgebreide analyse van meerdere landen te maken. Om de levenscyclus voor normen nog beter te begrijpen, was dit wel raadzaam geweest. Gezien de beperkte beschikbaarheid van data op dat gebied, was dat echter niet mogelijk. Er is voor gekozen om vooral naar Amerikaanse ontwikkelingen te kijken. Dat ligt voor de hand, omdat de prohibitionistische norm haar origine kent in de Verenigde Staten. Toch worden tegelijkertijd enkele andere belangrijke staten en hun binnenlandse ontwikkelingen buiten de analyse gelaten. Een suggestie voor vervolgonderzoek zou dus zijn dat in verder onderzoek meer aandacht wordt besteed aan andere staten. Een voorbeeld daarvan zou Nederland kunnen zijn, dat als koloniale grootmacht wel tegen een strenger drugsbeleid was en tegenwoordig nog steeds een liberaal drugsbeleid kent.

Een laatste tekortkoming van deze thesis is dat er relatief weinig aandacht is besteed aan de latere fasen van de levensloop van normen, in vergelijking met de beschrijving van de ontwikkeling van de eerste fase. De reden daarvan is dat de onderzoeksvraag zich richtte op hoe dit regime tot stand kon komen, waarvoor de eerste fase (normopkomst) en in zekere mate de tweede (normoervloed) het meest van belang zijn. Het socialisatieproces, de internalisering en institutionalisering van de norm zijn echter eveneens interessant voor vervolgonderzoek. Daarin zou bijvoorbeeld de vraag beantwoord kunnen worden waarom het internationale drugsbeleid, ondanks kritiek op dat beleid en de vermeende ineffectiviteit ervan, geen sporen van hervorming toont.

Hierbij zouden process-tracing en een verfijnd positivisme ook behulpzaam kunnen zijn, met hun oog voor zowel materiële als ideële factoren. Zo zou bijvoorbeeld een antwoord gezocht kunnen worden op de vraag of de robuustheid van het prohibitionistische systeem vooral ontstaan is doordat de norm zo diepgeworteld is of doordat er grote economische belangen op het spel staan.

De belangrijkste suggestie bij het gebruik van het model van de levensloop van normen (Finnemore en Sikkink, 1998) is om expliciet aandacht te besteden aan materiële factoren en rationalistische logica's. Dit omdat Finnemore en Sikkink (1998) vrijwel alleen aandacht besteden aan ideële factoren. Ideële factoren meenemen in theorieën is gewenst, omdat het nuttige inzichten toevoegt aan rationalistische verklaringen. Echter, bij onderzoek naar de totstandkoming van beleid is het waarschijnlijk dat materiële belangen, zoals economische belangen (bijvoorbeeld handelsrelaties, staatsinkomsten), ook een rol spelen. Het wordt daarom aangeraden deze factoren niet te negeren, maar bijvoorbeeld door het gebruiken van process-tracing en verfijnd positivisme (zoals in deze thesis) expliciet aandacht aan materiële factoren te besteden. Dit biedt een belangrijke toevoeging voor het bruikbare model van Finnemore en Sikkink (1998).

5.3 Tot Slot

De levensloop van normen van Finnemore en Sikkink (1998) is in deze thesis aangevuld met de methode van process-tracing. Die combinatie zorgt ervoor dat er voldoende aandacht wordt besteed aan historische omstandigheden, en dat er tegelijkertijd een duidelijk theoretisch kader aanwezig is. Concluderend is te stellen dat de analyse van het internationale drugsbeleid door middel van het model van de levensloop van normen in combinatie met de methodologie van process-tracing een adequaat beeld geeft van de ontwikkeling van de prohibitionistische norm. De regulerende norm werd langzamerhand vervangen door een prohibitionistische norm, doordat norm-entrepreneurs – zij het met minder hulp van organisatieplatformen dan verwacht - de normleiders (staten) activeerden. Er ontstond vervolgens een proces van socialisatie, dat ervoor

zorgde dat de prohibitionistische norm gemeengoed is geworden in het internationale drugsbeleid. Daarbij dient echter gezegd te worden dat machtsfactoren in dit proces tevens een belangrijke rol hebben gespeeld, belangrijker dan op basis van Finnemore en Sikkinks model te verwachten viel. Zo is de moeizame totstandkoming van het prohibitionistische systeem deels te verklaren door de economische belangen van zowel de Verenigde Staten als de koloniale grootmachten. Het prohibitionistische internationale drugsbeleid is dus tot stand gekomen door een complex samenspel van materiële en ideële factoren.

Epiloog

Deze master thesis is niet de plek om al te veel stil te staan bij de vraag of de kritiek op het huidige prohibitionistische systeem terecht is. Echter, de stelling dat het beleid niet heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd, lijkt gerechtvaardigd (McAllister, 2000, pp. 240-245). Dat er vooralsnog geen hervormingen op gang zijn gekomen, lijkt in ieder geval aan te tonen dat de prohibitionistische norm gekenmerkt wordt door een hoge mate van internalisatie. Er gaan de nodige stemmen op die een toleranter beleid voorstaan, maar die stemmen gaan al decennia op, zonder al te veel resultaat. Recent nog gaf de president van Guatemala, Otto Perez, die bekend staat om zijn harde aanpak van criminaliteit, aan dat hij drugs het liefst zou legaliseren in zijn land (Associated Press, 2012). Het is opvallend om te zien hoe weinig internationale aandacht een dergelijke uitspraak losmaakt. Perez lijkt niet serieus genomen te worden. Dit kan indicatief zijn voor de hoge mate van internalisatie van de prohibitionistische norm. Dat de norm zo succesvol is gebleken, heeft waarschijnlijk ook te maken met het morele karakter ervan. Sinds de opkomst van de industrialisatie, toen steeds meer van werknemers werd gevraagd, is de acceptatie van drugs afgenomen, omdat goede werknemers per definitie nu eenmaal niet continu onder invloed van verdovende middelen konden zijn (Paoli, Greenfield, & Reuter, 2009). Het uitbannen van drugs in de eeuw erna, kan daarom gezien worden als rationele en morele vooruitgang. Als voorstanders van normen zich, zoals in de drugskwestie,

kunnen beroepen op een dergelijke morele vooruitgang, is het voor tegenstanders lastiger de norm te weerspreken (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 907).

En dus is er weinig veranderd sinds 1971, toen Richard Nixon de ‘War on Drugs’ opende. Het was het startschot voor ‘a full-scale attack on the problem of drug abuse in America’, zoals hij destijds in een boodschap aan het congres liet optekenen. Drugsverslaving veroorzaakte volgens hem de vernietiging van ‘levens, familie en gemeenschappen’ (Nixon, 1971). Ook nu, ruim veertig jaar later, zijn velen er nog van overtuigd dat het prohibitionistische regime de beste benadering voor het bestrijden van drugsproblematiek is. Vele Amerikaanse presidenten die Nixon opvolgden, voorstonden een strenge aanpak van drugshandel. De huidige Amerikaanse president Barack Obama zei op een top van Noord- en Zuid-Amerikaanse landen in april 2012: “Ik weet dat er frustraties zijn en oproepen tot legalisering. Maar in het belang van de gezondheid en veiligheid van onze burgers – ál onze burgers – zal de Verenigde Staten zich niet in die richting bewegen.” Hoewel Obama toegaf dat een gesprek over het onderwerp mogelijk is, sluit hij die optie bij voorbaat uit. “Legalisering is niet het antwoord”, aldus de Amerikaanse president in een artikel van de International Herald Tribune (Calmes, 2012). Ook andere staatshoofden zien niets in een hervorming van het huidige systeem. De Australische minister-president Julia Gillard, bijvoorbeeld, zei eerder dit jaar in de Australische krant Canberra Times: “Drugs doden mensen, rukken families uiteen en verwoesten levens, we willen ervoor zorgen dat drugsgebruik minder kwade gevolgen heeft. Ik ben niet voor het decriminaliseren van welke van onze drugswetten dan ook” (Metherell, 2012). Dit zijn twee voorbeelden van staatshoofden die een minder strenge aanpak van drugs afwijzen, ondanks de roep om hervormingen en de nadelige gevolgen van de drugsoorlog (Global Commission on Drug Policy, 2011; Jelsma, 2010). Wat bovendien opvalt, is het sterke taalgebruik waarmee deze staatshoofden hun standpunten verdedigen. Het maakt duidelijk dat het prohibitionistische standpunt diep verankerd is in de maatschappij en lijkt dat voorlopig zo te blijven.

Referentielijst

- Bewley-Taylor, D. (2003). Challenging the UN drug control conventions: Problems and possibilities. *International Journal of Drug Policy*, 14, 171-179.
- Bewley-Taylor, D. R. (1999). *The United States and International Drug Control, 1909-1997*. London: Continuum.
- Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M. (2011). Fifty years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A reinterpretation. *Series on Legislative Reform of Drug Policies*, 12, 1-20.
- Bieler, A., & Morton, A. (2008). The deficits of discourse in IPE: Turning base metal into gold. *International Studies Quarterly*, 52, 103-128.
- Biersteker, T. J. (1989). Critical reflections on post-positivism in international relations. *International Studies Quarterly*, 33, 263-267.
- Checkel, J. (1998). The constructivist turn in international relations theory. *World Politics*, 50, 324-348.
- Drulák, P. (2004). Reflexivity and Structural Change. In S. Guzzini, & A. Leander (Red.), *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his Critics* (pp. 138-157). New York: Routledge.
- Dunne, T., & Schmidt, B. C. (2001). Realism. In J. Baylis, & S. Smith (Red.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (pp. 141-161). Oxford: Oxford University Press.
- Fazey, C. S. (2003). The Commission on Narcotic Drugs and the United Nations International Drug Control Programme: Politics, policies and prospect for change. *International Journal of Drug Policy*, 14, 155-169.
- Fierke, K. M. (2007). Constructivism. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International Relations Theories, Discipline and Diversity* (pp. 166-184). Oxford: Oxford University Press.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52, 887-917.
- Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Florini, A. (1996). The evolution of international norms. *International Studies Quarterly*, 40, 363-389.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case Study. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln, *The Sage Handbook of Qualitative Research* (pp. 301-316). Thousand Oaks: Sage.
- George, A. L., & Bennet, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Global Commission on Drug Policy. (2011). *War on Drugs. Report of the Global Commission on Drug Policy*. Geraadpleegd op 25, 2012, van Globalcommissionondrugs.org: <http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/>
- Grieco, J. (1993). Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory. In D. Baldwin (Red.), *Neorealism and Neoliberalism* (pp. 301-338). New York: Columbia University Press.
- International Opium Commission. (1912). *International Opium Convention*. Geraadpleegd op 25, 2012, van Worldlii.org: <http://www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1922/29.html>
- Jelsma, M. (2010). The development of international drug control, lessons learned and strategic challenges for the future. *Series on Legislative Reform of Drug Policies*, 10, 1-16.
- Keohane, R. (1982). The demand for international regimes. *International Organization*, 36, 325-355.
- Keohane, R. (1988). International institutions: Two approaches. *International Studies Quarterly*, 32, 379-396.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference In Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Klotz, A. J. (1995). *Norms in International Relations, the Struggle against Apartheid*. New York: Cornell University Press.
- Krasner, S. D. (1982a). Regimes and the limits of realism: Regimes as autonomous variables. *International Organization*, 36, 497-510.
- Krasner, S. D. (1982b). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36, 185-205.
- Kratochwil, F., & Ruggie, J. (1986). International organization: A state of the art on an art of the state. *International Organization*, 40, 753-775.
- Kurki, M., & Wight, C. (2007). International Relations and Social Science. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, *International Relations Theories, Discipline and Diversity* (pp. 13-33). Oxford: Oxford University Press.
- Lapid, Y. (1989). The third debate: On the prospects of international theory in a post-positivist era. *International Studies Quarterly*, 33, 235-254.
- League of Nations. (1912). *International Opium Convention*.
- League of Nations. (1925). *Second International Opium Convention*. Geraadpleegd op 5 december, 2012, van Worldlii.org: <http://www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1928/231.html>

- League of Nations. (1931). *The Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs*. Geraadpleegd op 14 september 2012, van <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1934/9.html>
- League of Nations. (1936). *Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs*. Geraadpleegd op 12 september 2012, van [Treaties.un.org: http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20198/v198.pdf](http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20198/v198.pdf)
- Lebow, R. N. (2007). Classical Realism. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Red.), *International Relations Theories, Discipline and Diversity* (pp. 52-70). Oxford: Oxford University Press.
- Levine, H. G. (2003). Global drug prohibition: Its uses and crises. *International Journal of Drug Policy*, 2, 145-153.
- Lieshout, R. H. (1993). *Anarchie en Hiërarchie*. Bussum: Coutinho.
- Martin, L. L. (2007). Neoliberalism. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 109-126). Oxford: Oxford University Press.
- McAllister, W. B. (2000). *Drug Diplomacy in the Twentieth Century, An International History*. New York: Routledge.
- Mearsheimer, J. M. (2007). Structural Realism. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Red.), *International Relations Theories, Discipline and Diversity* (pp. 71-88). Oxford: Oxford University Press.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Nadelmann, E. A. (1990). Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society. *International Organization*, 44-4, 479-526.
- Nye, J. S. (2009). *Understanding International Conflicts*. New York: Pearson Longman.
- Onuf, N. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Paoli, L., Greenfield, V. A., & Reuter, P. (2009). *The World Heroin Market, Can Supply be Cut?* New York: Oxford University Press.
- Patomäki, H., & Wight, C. (2000). After postpositivism? The promises of critical realism. *International Studies Quarterly*, 44, 213-237.
- Price, R. (1998). Reversing the sun sights: Transnational civil society targets land mines. *International Organization*, 52, 613-644.
- Reus-Smit, C. (2004). The Politics of International Law. In C. Reus-Smit (Red.), *The Politics of International Law* (pp. 14-44). Cambridge: Cambridge University Press.
- Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers*. Oxford: Blackwell Publishers.

- Ropp, S. C., & Sikkink, K. (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, J. (1998). What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. *International Organization*, 52, 855-885.
- Smith, S. (2007). Introduction: Diversity and Disciplinarity in International Relations Theory. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International Relations Theory, Discipline and Diversity* (pp. 1-12). Oxford: Oxford University Press.
- Taliaferro, J. W., Lobell, S. E., & Ripsman, N. M. (2009). Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. In S. E. Lobell, N. M. Ripsman, & J. W. Taliaferro (Red.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (pp. 1-41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Trocki, C. A. (1999). *Opium, Empire and the Global Political Economy, A Study of the Asian Opium Trade 1750-1950*. New York: Routledge.
- United Nations. (1936). *Convention of 1936 for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs*. Geraadpleegd op 20 maart 2012, van United Nations Treaty Collection: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-12-a&chapter=6&lang=en
- United Nations. (1946). *Lake Success Protocol*. Geraadpleegd op 12 september 2012, van Cicad.oas.org: <http://www.cicad.oas.org/EN/treaties/mj4.htm>
- United Nations. (1953). *Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of Opium*. Geraadpleegd op 21 februari 2012, van United Nations Office on Drugs and Crime: <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20456/v456.pdf>
- United Nations. (1961). *Single Convention on Narcotic Drugs*. Geraadpleegd op 21 februari 2012, van United Nations Office on Drugs and Crime: http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf
- United Nations. (1971). *Convention on Psychotropic Substances*. Geraadpleegd op 21 februari 2012, van United Nations Office on Drugs and Crime: http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf
- United Nations. (1972). *Protocol amending the Single Convention*. Geraadpleegd op 21 juli 2012, van United Nations Office on Drugs and Crime: http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf
- United Nations. (1988). *Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*. Geraadpleegd op 21 februari 2012, van United Nations Office on Drugs and Crime: http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf

United Nations. (2012). *Convention of 1936 for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs*. Geraadpleegd op 20 maart 2012, van United Nations Treaty Collection:
http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-12-a&chapter=6&lang=en

United Nations. (2012). *Chapter VI, Narcotic Drugs And Psychotropic Substances*. Opgehaald van United Nations: http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-15&chapter=6&lang=en

United Nations Office on Drugs and Crime. (2008). *2008 World Drug Report*. Wenen: United Nations Publication.

Walt, S. M. (1998). International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, 110, 29-46.

Walt, S. M. (2002). The Enduring Relevance of the Realist Tradition. In I. Katznelson, & H. Milner (Red.), *Political Science: State of the Discipline* (pp. 197-230). New York en London: Norton & Company.

Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.

Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46, 391-425.

Wendt, A. (1995). Constructing international politics. *International Security*, 20, 71-81.