

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Rok Grča**

**V objemu opoja: dekonstrukcija  
mednarodnega režima nadzora nad mamili**

Diplomsko delo

**Ljubljana, 2010**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Rok Grča**

**Mentor: doc. dr. Milan Brglez**

**V objemu opoja: dekonstrukcija  
mednarodnega režima nadzora nad mamili**

Diplomsko delo

**Ljubljana, 2010**

Diplomsko delo je bilo deloma pripravljeno v akademskem letu 2008/2009 na *Ernst Moritz Arndt Universität Greifswald* v Nemčiji v okviru študijske izmenjave programa *Erasmus*.

*Iskreno zahvalo dolgujem  
mojemu mentorju, doc.dr. Milanu Brglezu za navdih, dragocene napotke ter omogočanje ustvarjalne  
svobode pri oblikovanju diplomskega dela;  
sošolki Petri Pavšič za nesebično pomoč in dobro voljo v vseh letih študija;  
Mami in Maši za VSE.*

**V objemu opoja: dekonstrukcija** Deleted: Page Break

## **mednarodnega režima nadzora nad mamili**

Diplomsko delo je zastavljeno kot analitični prikaz politike mednarodnega prava, ki je vplivala na nastanek in zgodovinski razvoj mednarodnega režima nadzora nad mamili. V tem okviru je glavni cilj analize ugotoviti temeljne razloge za nastanek omenjenega režima, družbeno-politične okoliščine, v katerih se je razvijal, in posledice njegovega obstoja ter delovanja. V teoretični zasnovi delo povezuje glavne poudarke treh najvažnejših teorij mednarodnih režimov (neorealizma, neoliberalističnega institucionalizma, kognitivizma) s

teorijo življenjskega cikla mednarodnih norm v sistematiziran dinamičen model mednarodnega nadzora nad mamili. Razvoj mednarodnega režima nadzora nad mamili je neločljivo povezan z razvojem norme omejevanja ponudbe in povpraševanja po mamilih oziroma opojnih drogah na legitimno (znanstveno in medicinsko) raven, ki je v delu predstavljena znotraj širše zastavljene razprave o pomenu in značaju mednarodnih norm znotraj racionalistične in družbeno-konstruktivistične meta-teoretske perspektive. Razvoj norme je prikazan v drugi polovici diplomskega dela. Analitični sestav tega dela zajema prikaz nastanka in razvoja mednarodnega režima nadzora nad mamili v treh zgodovinskih obdobjih (obdobje do ustanovitve Društva narodov, medvojno obdobje, obdobje Organizacije Združenih narodov) ob hkratnem opazovanju življenjskega cikla norme omejevanja opojnih drog na legitimno raven. Delo zaključujejo preverba pravilnosti predstavljenega dinamičnega modela mednarodnega nadzora nad mamili, prikaz odgovorov na zastavljena ciljna vprašanja, razmislek o možnosti sintetiziranega racionalistično-konstruktivističnega pristopa k analizi mednarodnega režima nadzora nad mamili in kratka predstavitev kritik, alternativ in perspektiv mednarodnega nadzora nad mamili.

**Ključne besede:** družbeni konstruktivizem, mamila, mednarodni nadzor, mednarodne norme, mednarodni režim, opojne droge, racionalizem.

### **Within the Embrace of Narcotic: Deconstructing International Drug Control Regime**

The diploma is conceptualized as an analytical demonstration of the politics of international law that has influenced the creation and historical development of international drug control regime. The main goal of the analysis is discovering basic reasons for the design of the latter, social and political circumstances of its development, as well as consequences of its existence. Theoretical framework of the thesis connects three main theories of international regimes (neorealism, neoliberal institutionalism, cognitivism) with the theory of life cycle of international norms into a systemized dynamic model of international drug control. Changes of drug control regime are immanently connected with the development of drug prohibition norm (limitation of narcotic drug supply and demand on legitimate – medical and scientific – usage), that is here presented within a broader context of importance and character of international norms from rationalist and constructivist meta-theoretical perspective. The second part of the diploma is structured as a historical presentation of drug control regime in three different periods (before 1920, the League of Nations era, the United Nations period) in connection with life cycle of drug prohibition norm. Conclusion of the thesis consists of the revision of correctness of dynamic model of international drug control, the presentation of the most important findings, short discussion on possibility of synthesized rationalist-constructivist approach towards international drug control and brief presentation of criticisms, alternatives and prospects of the latter.

**Key words:** drugs, international control, international norms, international regime, narcotics, rationalism, social constructivism.

## Kazalo

Seznam kratic.....	7
1 Uvod.....	8
2 Opredelitev in utemeljitev pristopa diplomskega dela.....	15
2.1 Struktura diplomskega dela.....	15
2.2 Definicija mednarodnega režima.....	16
2.3 Predpostavke, vprašanja, teze.....	18
2.3.1 Predpostavke.....	18
2.3.2 Vprašanja in cilji.....	22
2.3.3 Teze.....	23
2.4 Teoretična usmeritev in metodologija diplomskega dela.....	24
3 Mednarodni režimi.....	27
3.1 Uvodna predstavitev mednarodnih režimov.....	27
3.2 Teorije mednarodnih režimov.....	28
3.2.1 (Neo)liberalistične teorije mednarodnih režimov.....	29
3.2.2 (Neo)realistične teorije mednarodnih režimov.....	30
3.2.3 Kognitivistične teorije mednarodnih režimov.....	31
3.4 Mednarodni režim kot odvisna in neodvisna spremenljivka.....	33
3.5 Nastanek in razvoj režima.....	35
3.6 Konstitutivni elementi mednarodnega režima nadzora nad mamili.....	37
4 Mednarodno pravo, racionalizem, družbeni konstruktivizem – trije pogledi na mednarodne norme.....	40
4.1 Mednarodno pravo, mednarodni odnosi in mednarodne norme.....	40
4.2 Mednarodne norme v racionalistični in konstruktivistični perspektivi.....	43
4.3 Socializacija mednarodnih norm.....	50
4.4 Identiteta držav glede na njihovo vlogo pri mednarodnem nadzoru nad mamili ...	52
4.5 Zaključek in povzetek teoretskega dela.....	54
5 Mednarodni nadzor nad mamili do ustanovitve Društva narodov (1920).....	56
5.1 Razvoj vprašanja opojnih drog do 1909.....	57
5.2 Mednarodna komisija za opij (1909).....	61
5.3 Haaške konference o opiju (1911–1914).....	65
5.4 Sklep.....	68
6 Mednarodni nadzor nad mamili v času Društva narodov (DN) (1920–45).....	70
6.1 Uvod v medvojno obdobje.....	70
6.2 Razvoj nadzora nad mamili v okviru DN do ženevskih konferenc (1924–1925)...	72
6.3 Razvoj nadzora nad mamili od leta 1925 do konca druge svetovne vojne.....	79
6.4 Sklep.....	83
7 Mednarodni nadzor nad mamili v času Organizacije Združenih narodov (OZN) (1945–2010).....	87
7.1 Uvod v povojno obdobje.....	88
7.2 Razvoj nadzora nad mamili do leta 1961.....	89
7.3 Razvoj nadzora nad mamili od leta 1961 do leta 1972.....	95
7.4 Razvoj nadzora nad mamili od leta 1972 do danes.....	106

7.5 Sklep .....	114
8 Znanje, epistemske skupnosti in razvoj mednarodnega režima nadzora nad mamili ..	117
8.1 Naraščanje števila mednarodnih organizacij na področju nadzora nad mamili....	118
8.2 Interpretacija podatkov .....	121
8.3 Epistemske skupnosti in mednarodni nadzor nad mamili.....	122
9 V objemu opoja: dekonstrukcija mednarodnega režima nadzora nad mamili .....	126
9.1 Vprašanja, cilji, teze: sklepne ugotovitve .....	126
9.1.1 Teze: zaključna dognanja.....	126
9.1.2 Vprašanja in cilji: zaključna dognanja.....	131
9.2 Racionalizem, družbeni konstruktivizem in mednarodni nadzor nad mamili: možnost sinteze.....	136
9.3 Mednarodni režim nadzora nad mamili: kritike, alternative in perspektive .....	137
9.4 Metodološke in teoretske omejitve diplomskega dela .....	140
10 Literatura.....	142

## Kazalo slik

Slika 2.1 Dinamični model nastanka in razvoja mednarodnega režima nadzora nad mamili .....	23
Slika 3.1 Teoretični pristopi k preučevanju mednarodnih režimov .....	28
Slika 3.2 Osnovna vzročna razmerja mednarodnih režimov .....	33
Slika 3.3 Grocijanski (sociološki) model vzročnih razmerij mednarodnih režimov .....	34
Slika 3.4 Multivariatni model nastanka režima .....	35
Slika 4.1 Konstruktivistični raziskovalni program na primeru politike do mamil .....	53
Slika 6.1 Organi in telesa pristojni za nadzor nad mamili v okviru DN.....	84
Slika 7.1 Mednarodni režim nadzora nad mamili v obdobju OZN – institucionalna struktura .....	115
Slika 8.1 Rast števila mednarodnih organizacij na področju nadzora nad mamili – po letih .....	119
Slika 8.2 Rast števila mednarodnih organizacij na področju nadzora nad mamili – kumulativni prikaz .....	120

## Seznam kratic

<b>CMO</b>	<i>Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control</i> – Celovit multidisciplinaren načrt prihodnjih aktivnosti v zvezi z zlorabo drog
<b>CND</b>	<i>Commission on Narcotic Drugs</i> – Komisija za mamila
<b>DN</b>	Društvo narodov
<b>DND</b>	<i>Division on Narcotic Drugs</i> – Oddelek za mamila
<b>DSB</b>	<i>Drug Supervisory Body</i> – Telo za nadzor nad drogami
<b>ECOSOC</b>	Ekonomski in socialni svet
<b>EUROPOL</b>	<i>European Law Enforcement Agency</i>
<b>GS OZN</b>	Generalna skupščina Organizacije Združenih narodov
<b>ICDAIT</b>	<i>United Nations International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking</i> – Konferenca Združenih narodov o zlorabi drog in ilegalnem trgovanju
<b>INCB</b>	<i>International Narcotics Control Board</i> – Mednarodni odbor za nadzor nad mamili
<b>INTERPOL</b>	<i>International Criminal Police Organization</i>
<b>OAC</b>	<i>Opium Advisory Committee (The Advisory Committee on the Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs)</i> – Svetovalni odbor za trgovino z opijem
<b>OZN</b>	Organizacija Združenih narodov
<b>PCB</b>	<i>Permanent Central Board (Permanent Central Opium Board)</i> – Stalni osrednji odbor (za opij)
<b>UNDCP</b>	<i>United Nations Drug Control Programme</i> – Program Združenih narodov za nadzor nad mamili
<b>UNGASS</b>	<i>Special Session of General Assembly Devoted to Countering the World Drug Problem Together</i> – Posebno zasedanje GS OZN posvečeno boju proti svetovni problematiki drog
<b>UNODC</b>	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i> – Urad Združenih narodov za droge in kriminal
<b>UL ZN</b>	Ustanovna listina Združenih narodov
<b>UNFDAC</b>	<i>United Nations Fund for Drug Abuse Control</i> – Sklad Združenih narodov za nadzor nad zlorabo drog
<b>VB</b>	Velika Britanija
<b>VS OZN</b>	Varnostni svet Organizacije Združenih narodov.
<b>WHO</b>	<i>World Health Organization</i> – Svetovna zdravstvena organizacija
<b>ZDA</b>	Združene države Amerike

## 1 Uvod

*»Pod učinkom narkotičnih napojev, o katerih vsa starodavna ljudstva govore v himnah, ali pod silovitostjo prihajajoče pomladi, ki sladostrastno preveva vso naravo, se prebujajo dionizijski nagoni, s katerih rastjo izginja tisto objektivno do popolne pozabe.«*

(Nietzsche 1995, 22)

Neskončna je človeška sla po omamljanju. Stara je očitno kot starodavna ljudstva, kot civilizacija, kot človeštvo. Človek se z željo po omami rodi in z njo umre. Trenutek, ko ta želja izgine, je trenutek, ko izgine tudi človek. Le pomislimo; niso le starodavna ljudstva ta, ki v svojih himnah govorijo o narkotičnih napojih. Tudi Slovenci (pa pustimo ob strani vprašanje starodavnosti našega obstoja) radi prisluhnemo pesnitvam o čaši opojnosti; ena nam je celo tako všeč, da smo ji dodelili status državnega simbola.

Uživanje drog sloni na eni od temeljnih kategorij življenja – »užitku« (Zadnikar 1992, 19), vendar glavni namen naše razprave ni v ugotavljanju, kaj naj bi užitek bil in zakaj si človek za sredstvo doseganja tega užitka tako pogosto izbere ravno droge, kljub vsem tveganjem, ki ga te tako očitno predstavljajo. Tudi morebitni razmislek o tveganju kot posebni vrsti užitka, ki se na tem mestu kar sam ponuja, bomo namenoma prezrli. Namesto tega se bomo raje osredotočili na vprašanje, kaj se zgodi, ko vse več ljudi prične tvegati na tak način in kdaj se tako ravnanje sprevrže v kapljo čez rob, torej kdaj se nekemu (ali določeni družbeni skupini) porodi ideja, da bi bilo spodobno in pravično tovrstno ravnanje omejiti ali ukiniti. Glede na to, da so opojne droge človekove sopotnice že od nekdaj, ni v zgodovini nič kaj težko poiskati kakšnega poskusa tovrstnih omejitev in ukinitvev »uživanja« drog in »uživanja v njih uživanju«.

Angleški kralj James Prvi (1603–25) je, na primer, po prihodu tobaka v Evropo izdal knjigo, v kateri med drugim piše, da je kajenje »navada, ostudna za oko, grozna za nos, škodljiva za želodec, nevarna za možgane in pljuča; črni, smrdljivi tobakov dim je na las podoben davečemu soparu, ki se vzdiga iz peklenškega brezdna« (Makarovič 2007, 46). Vendar pa njegova knjiga menda še ni bila najhujša kazen za kadilce. »Vpeljal je še vse drugačne kazenske postopke. Kadilcem so najprej zaplenili vse premoženje, nekatere potlej za zmeraj izgnali iz dežele, tiste, ki so ostali, pa zapirali v temnice, jih šibali, jim lupili jermene iz hrbtov, rezali nosove, obglavljali so jih in razčetverjali – skratka, takrat so bili za nasprotnike kadilcev zlati časi« (Makarovič 2007, 46–7).



Dobro stoletje pozneje so na Kitajskem opij, ki je tja prišel s tujimi trgovci v nasprotju s pravnimi določili kitajskega cesarstva, omejili zgolj na medicinsko rabo (1729). Regulativni ukrepi pa se dolgoročno niso izkazali za dovolj učinkovite in zagovorniki še strožjega nadzora so v tridesetih letih 19. stoletja cesarja uspeli prepričati v svoj prav, kar je na koncu pripeljalo do »Opijske vojne« z Britanci leta 1840, ki se je zaključila s podpisom pogodbe iz Nankinga 29. avgusta 1842 (Meyer in Parssinen 1998, 9–10).

*Volstead Act* (po njegovem najglasnejšem zagovorniku Andrewu J. Volsteadu) oziroma *National Prohibition Act* je predstavljal pravno podlago za verjetno najslavnejši primer prohibicijske politike v zgodovini. Z njim se je v Združenih državah Amerike (ZDA) drastično omejilo trgovanje in uživanje alkohola. Sprejet je bil v jeseni leta 1919, v veljavi pa je ostal vse do leta 1933 (Gerritsen 2000, 209–10).

Dve leti pred koncem alkoholne prohibicije v ZDA so britanski kolonialni oblastniki v Nigeriji kriminalizirali domačo proizvodnjo lokalnih žganih pijač, še zlasti tamkajšnjega gina (*ogogoro, kai kai, Sapele water, aka mer, agbagba...*) in kršitelje izpostavili visokim kaznim, kar je trajalo vse do pričetka procesa dekolonizacije (Korieh 2007, 101–3).

Takšnih in podobnih zgodb je še nešteto. Preprodaja in uživanje alkohola sta, na primer, tudi danes v celoti prepovedana v mnogih državah arabskega sveta (Iran, Saudova Arabija, Sudan), medtem ko je nadzor nad drugimi opojnimi substancami v svetu še bistveno bolj razširjen. Namen navedenih primerov je ilustrativne narave. Vsi pa imajo skupno značilnost. Obseg nadzora je namreč – kljub morebitnim univerzalističnim težnjam – omejen na lokalno (dvor in okolica), regionalno (jug Kitajske) oziroma nacionalno raven (ZDA, Sudan, kolonialna Nigerija).

Ravno zato se s podobnimi primeri ne bomo ukvarjali. Že naslov pričujočega diplomskega dela namreč daje vedeti, da bo raven analize segla še za stopnjo »višje«. Zanimalo nas bo, kaj oblikuje potrebo po **mednarodnem multilateralnem nadzoru nad opojnimi drogami**, torej kdaj in zakaj se ta potreba pojavi. Relevantna vprašanja za našo razpravo se z drugimi besedami potemtakem glasijo: »Zakaj so nekatere opojne droge prepovedane?«, »Zakaj, kako in kdaj pride do nastanka (mednarodnega) režima nadzora nad njimi?« oziroma »Kateri dejavniki odločujoče vplivajo na nastanek in razvoj tega (mednarodnega) režima?«, »Kako so se spreminjali mednarodnopravni in diplomatski pogledi na vprašanje opojnih drog?«, »Kako se vprašanje nadzora nad drogami povezuje

z drugimi vprašanji v mednarodnih odnosih?«. »Kako pride do nastanka načel, norm in pravil, ki veljajo na tem področju?«, »Kakšna je narava teh norm?«, dotaknili pa se bomo tudi vprašanja: »Kakšne so novejšje in alternativne možnosti nadzora nad mamili?«.

S temi vprašanji v mislih pa je dobro že na začetku razjasniti morebitne terminološke in konceptualne dvoumnosti. Pozornejši bralec bi se namreč kaj hitro lahko vprašal, ali je smiselneje uporabljati izraze: **(a)** »mamila«, »droge«, »opojne droge« ali »prepovedane droge«; **(b)** »problematika« opojnih drog ali »vprašanje« opojnih drog; ter **(c)** mednarodni »režim« nadzora ali mednarodni »režimi« nadzora.

**(a)** Izrazi mamila, droge, opojne droge in prepovedane droge so si pomensko blizu, zato jih bomo v besedilu uporabljali večinoma enakovredno. Kljub temu velja izpostaviti določene konceptualne razlike med njimi. Uporabno definicijo izraza droga navajata Zimring in Hawkins (1992, 31–2), ki drogo opredelita kot »psihoaktivno substanco, ki je lahko uporabljena v rekreativne namene«. Definicija je priročna zaradi svoje širine, saj zajema tako droge, ki so dandanes obče prepovedane, kot tudi alkohol, tobak in druge droge, ki jih prepoved ni doletela (vsaj ne na globalni ravni ali za daljše zgodovinsko obdobje).

Izrazi droge, opojne droge in mamila so skorajda popolne sopomenke. Slovar slovenskega knjižnega jezika termin droga v knjižni rabi definira kot mamilo (Slovenska akademija znanosti in umetnosti 1994, 172). Angleški izraz *narcotic drugs*, ki se ga uporablja v kontekstu mednarodnega nadzora nad drogami, lahko neposredno prevedemo z besedno zvezo opojne droge, vendar se ga ponavadi prevaja kot mamila (na tak način je na primer uporabljen v slovenskem prevodu Enotne konvencije o mamilih 1961<sup>1</sup>). Za angleški izraz *drugs* pa velja, da se ga večinoma prevaja kot droge (na primer v prevodu Deklaracije o smernicah za zmanjšanje povpraševanja po drogah – GS OZN 1998a).

Glede na to, da so si izrazi droge, mamila in opojne droge relativno enakovredni, je treba poudariti razliko in odnos med izrazoma opojne droge (mamila) in prepovedane droge. Droge namreč niso od nekdaj prepovedane. Kot smo ugotovili že na začetku, so

---

<sup>1</sup> Enotna konvencija o mamilih – *Single Convention on Narcotic Drugs*, sprejeta 30. marca 1961 na Konferenci Združenih narodov za sprejetje Enotne konvencije o mamilih v New Yorku, stopila v veljavo 13. decembra 1964. Do 24. junija 2010 je konvencijo ratificiralo 184 držav (število ratifikacij smo povzeli po uradnih podatkih (OZN 2010a); uradni podatki za pogodbe iz obdobja 1920-1945 v času ob zaključku priprave diplomskega dela žal niso bili dostopni (izgubljena baza podatkov), zato v besedilu ponekod niso navedeni). Vsi internetni viri so bili dosegljivi v obdobju od 1. junija 2009 do 2. julija 2010.

»/I/judje /.../ namreč vedno uporabljali droge za medicinske, družabne, religiozne in prehrabene namene. Uživanje piva, vina, opija, marihuane, tobaka, betela, kave, halucinogenov in številnih drugih drog ima korenine že v pradavnini. Opojne droge so predstavljale pomembno trgovsko blago od samega začetka trgovskih stikov med različnimi skupinami« (McAllister 2000, 9). Z gotovostjo lahko trdimo, da droge niso bile prepovedane večji del človeške zgodovine, medtem ko v trajno opojnost njihove narave verjetno ne gre dvomiti.

Upoštevajoč, da bo naša analiza zajemala tudi obdobje pred nastankom mednarodnega režima nadzora nad drogami, torej čas, ko te še niso bile prepovedane v mednarodnem merilu (pred sprejetjem Resolucij Mednarodne komisije za opij iz Šanghaja leta 1909<sup>2</sup> in Mednarodno konvencijo o opiju – Haaško konvencijo 1912<sup>3</sup>), glede na to, da se je vprašanje posamezne opojne droge lahko večkrat pojavilo v mednarodni areni, preden so bili sprejeti prvi regulativni ukrepi<sup>4</sup> in glede na to, da vsaka regulacija še ne pomeni prepovedi, menimo, da je izraz opojne droge (mamila) primernejši od izraza prepovedane droge.<sup>5</sup>

Mednarodna skupnost izraza droga ni uspela definirati. V mednarodnih pogodbah, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem, so se tej zagati elegantno izognili tako, da so substance, ki jih zadevajo določila posamezne pogodbe, preprosto našteli (McAllister 2000, xv). Urad Združenih narodov za drogo in kriminal (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*) navaja, da v kontekstu mednarodnega nadzora nad mamili zato velja, da kot drogo pojmuje katerokoli naravno ali sintetično substanco navedeno v tabelah (*Schedules*) I in II, ki sta priloženi Enotni konvenciji 1961 (UNODC 2010a). Naslov

---

<sup>2</sup> Mednarodna komisija za opij. 1909. Resolucije Mednarodne komisije za opij – *Resolutions of the International Opium Commission*, sprejete 26. februarja 1909 na zasedanju Mednarodne komisije za opij v Šanghaju od 5. do 26. februarja 1909.

<sup>3</sup> Mednarodna konvencija o opiju – *International Opium Convention*, sprejeta 23. januarja 1912 na Mednarodni konferenci o opiju v Haagu (*International Opium Conference at the Hague*), stopila v veljavo 11. februarja 1915, ko so je implementirale ZDA, Nizozemska, Kitajska, Honduras in Norveška. Globalno je konvencija stopila v veljavo po letu 1919, ko je bila inkorporirana v mirovne pogodbe (glej 74. stran).

<sup>4</sup> Vprašanje indijske konoplje oziroma marihuane je bilo na primer prvič omenjeno že na konferenci o opiju v Haagu leta 1912, prvi ukrepi pa so bili sprejeti šele leta 1925 v okviru Društva narodov.

<sup>5</sup> Treba je poudariti, da v slovenščini vsi izrazi nosijo približno enako konotacijo, medtem ko v angleščini obstaja dvomnost že pri izrazu *drug* (kot mamilo ali zdravilo), zaradi česar se mu v razpravah, kot je naša, za večjo jasnost pogosto doda pridevnik *illicit* (torej prepovedana, nezakonita droga za razliko od zdravil). Ob tem bi opozorili še na to, da konvencije Organizacije Združenih Narodov (OZN) o nadzoru nad opojnimi drogami, oziroma mamili, ne ločujejo med drogo (*drug*) in prepovedano drogo (*illicit drug*), temveč zgolj med zakonito (*licit*) in nezakonito (*illicit*) uporabo (UNODC 2010a).

diplomskega dela razkriva, da sta nam izraza opojne droge in mamila najbolj pri srcu, zaradi česar bosta tudi najpogosteje rabljena, ko pa bomo govorili o mednarodnem režimu nadzora, bomo v nadaljevanju dosledno uporabljali izraz mamila (na primer globalni ali mednarodni režim nadzora nad mamili).

**(b)** V celotnem diplomskem delu bomo govorili o vprašanju opojnih drog. Glavni razlog za to je ta, da »d/roga ni po naravi problematična – ni problematična zaradi njenih lastnosti, sestavin in značilnosti. Problematična je zato, ker se je prek nje urejalo in se ureja politična razmerja med ljudmi« (Lukšič 1999, 820). Tudi Lie (v Lowes 1966, 1) opozarja, da »mamila po sebi niso niti nevarna niti škodljiva«.

V skladu z zgornjim odstavkom moramo mamila dojemati kot »družbeno dejstvo«, ki ga je moč prevpraševati, problematizirati, z njim polemizirati in hkrati omejuje družbeno in posameznikovo delovanje. Družbo namreč usmerjajo skupna prepričanja, vrednote in zakoni, družbena dejstva, ki imajo svoj lasten obstoj in silijo akterje, da se znotraj družbe vedejo na določene načine (Haralambos in Holborn 1999, 817). »Družbena dejstva so odvisna od človeškega pristanka in jih imamo za samoumevna. Denar, begunci, terorizem, človekove pravice in suverenost so družbena dejstva. Čeprav so povsem odvisna od človeškega pristanka in obstajajo samo, dokler obstaja ta pristanek, jih obravnavamo kot objektivna dejstva in torej kot zamejitev delovanja« (Barnett 2007, 333); to pa si upamo trdimo tudi za opojne droge.

Na prejšnji strani smo že opozorili, da droga po sebi ne more biti niti legalna (*licit*) niti ilegalna (*illicit*), oziroma problematična ali neproblematična – sporna je lahko le njena uporaba. Zdi se nam, da je izraz vprašanje primernejši od izraza problematika opojnih drog, zato mu bomo ostali zvesti vse do konca razprave.

**(c)** Tudi vprašanja, ali je bolje govoriti o mednarodnem režimu ali o mednarodnih režimih nadzora nad mamili, ne moremo preprosto zavreči kot nelegitimnega. Prvi razlog zanj je ta, da so značilnosti sodobnega režima nadzora nad mamili tako različne od značilnosti, ki so jih kazali prvi obrisi režima na začetku 20. stoletja, da je upravičeno podvomiti o tem, da gre za en in isti režim. Politiki, diplomati, mednarodni pravniki in zdravniki, ki so leta 1909 v Šanghaju in leta 1912 v Haagu iskali rešitve za zajezitev kitajske opijske epidemije (več o tem v nadaljevanju), so se na primer ukvarjali malodane izključno z nadzorom »proizvodnje« in »ponudbe« opojnih drog, medtem ko so vprašanje

»povpraševanja« po teh substancah, ki danes predstavlja pomemben segment mednarodnega režima nadzora nad mamili, prepustili v reševanje posameznim nacionalnim državam. Internacionalizacija reševanja tega vprašanja je morala počakati vse do začetka sedemdesetih let 20. stoletja (UNODC 2008, 8).

Naslednja pomembna razlika je v številu substanc, ki so bile obravnavane v različnih zgodovinskih obdobjih. Prva štiri desetletja mednarodnega režima nadzora nad mamili je tako skoraj v celoti zaznamovalo vprašanje opija ter deloma koke in indijske konoplje (naravnih drog). Število substanc, ki so mednarodnemu nadzoru podvržene danes, je neprimerno večje (Enotna konvencija 1961 z zadnjimi dopolnitvami iz leta 1990, denimo, navaja krepko čez sto različnih substanc) ter zajema tudi veliko število sintetičnih substanc, ki niso pridelane iz naravnih surovin (kot sta na primer opij za kajenje ali kokain v prahu).

V nadaljevanju razprave se bomo podrobneje ukvarjali s konceptom mednarodnih režimov. Videli bomo, da obstaja razlika med pravnim in politološkim pojmovanjem mednarodnega režima. Mednarodni pravniki se osredotočajo zlasti na pogodbene vidike mednarodnih režimov in prav tu tiči še en razlog, zaradi katerega se je smiselno vprašati, ali naj govorimo o režimu ali o režimih. Razvoj mednarodnega nadzora nad mamili namreč zaznamuje čez deset pomembnih mednarodnih pogodb (več o vsaki od njih v nadaljevanju), ki se med seboj pomembno razlikujejo. Določila in vsebine posameznih mednarodnih pogodb so si med seboj tako različna, da bi zlahka napeljujala na misel, da se je na podlagi vsakega takšnega dokumenta izoblikoval specifičen režim, torej da je bilo režimov nadzora nad opojnimi drogami praktično toliko, kolikor je bilo pomembnih mednarodnih pogodb v zvezi s tem vprašanjem.

Kljub vsem naštetim pomislekom bomo v besedilu diplomske naloge uporabljali izraz mednarodni režim nadzora nad mamili, ne le zato, ker se izraz na tak tem način, torej v ednini, uporablja tudi v besedilih mednarodnih organizacij (na primer v objavah Generalne skupščine Organizacije Združenih Narodov – GS OZN) in njihovih teles (na primer Mednarodni odbor za nadzor nad mamili (*International Narcotics Control Board* – INCB), Komisija za mamila (*Commission on Narcotic Drugs* – CND), UNODC) in v akademskih besedilih (na primer Bewley-Taylor (1999) in McAllister (2000)), temveč tudi zato, ker so se snovalci vseh relevantnih mednarodnih pogodb navdihovali pri

zgodnejših dokumentih (razen, seveda, tistih, ki so leta 1909 prebijali led na tem področju) in v veliki meri tudi povzemali njihova določila. Mednarodni režim nadzora nad mamili je tako kljub ogromnim spremembam (dinamika in zgodovinski razvoj režima bosta glavni vprašanji drugega dela diplomske naloge), ohranjal rdečo nit, svojo primarno normativno strukturo, skozi celotno obdobje od leta 1909 do danes (začetno letnico je mogoče pomakniti tudi na 1912; v vsakem primeru gre za enega najstarejših režimov sploh), kar pomeni, da ga lahko analiziramo kot samostojno in relativno homogeno institucijo.

V celotnem diplomskem delu bomo torej uporabljali termin mednarodni režim nadzora nad mamili, občasno pa bomo, zaradi njegove malodane univerzalne sprejetosti, namesto mednarodni zapisali globalni, ali pa kot sopomenke uporabili izraze mednarodni režim nadzora, mednarodni režim ali preprosto režim.

S tem odstavkom zaključujemo uvodni del, v katerem smo poskusili orisati vsebino diplomske naloge ter odgovoriti na določene terminološke in konceptualne dvoumnosti (vsaj toliko, kolikor je uvodoma potrebno za namen naše razprave). Glavna vprašanja pa šele pridejo na vrsto. V nadaljevanju si bomo ogledali, kakšna je teoretična konceptualizacija oziroma pristop ter metodološka usmeritev diplomskega dela, kakšna je njegova struktura ter, nenazadnje, kakšne so teze, ki jih zastavljamo, in kakšni so cilji, ki jih želimo doseči. Nabor vprašanj, ki smo jih zastavili na začetku, namreč lahko predstavlja zgolj izhodišče, iz katerega moramo prava vprašanja oziroma prave cilje šele izluščiti.

## 2 Opredelitev in utemeljitev pristopa diplomskega dela

Opredelitev in utemeljitev pristopa diplomskega dela je sestavljena iz štirih delov. V naslednjem delu bo najprej na kratko predstavljena struktura oziroma oblikovni sestav diplomske naloge. V drugem delu bo za boljše razumevanje predpostavk, vprašanj in tez ter za olajšano branje nadaljnega besedila razložena politološka in pravna definicija mednarodnega režima. V tretjem delu bomo predstavili predpostavke, na katerih sloni diplomsko delo, iz uvodnega nabora vprašanj zastavili konkretna specifična vprašanja, na katera želimo v tej diplomski nalogi odgovoriti, in nato postavili teze, s pomočjo katerih bomo na ta vprašanja odgovorili. Četrty, zadnji del pa bo zajemal pregled teoretične usmeritve in metodološkega pristopa, ki bosta uporabljena v diplomski nalogi.

### 2.1 Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo poleg uvoda in opredelitve ter utemeljitve pristopa (1. poglavje) sestavljajo še predstavitev režimske teorije in (zlasti) teorij mednarodnih režimov (2. poglavje), kjer bodo razloženi tudi konstitutivni elementi mednarodnega režima nadzora nad mamili. Naslednje poglavje prinaša primerjavo racionalističnega in družbeno konstruktivističnega pogleda na pomen in značaj mednarodnih norm v mednarodni skupnosti. V tem poglavju bomo posebej izpostavili vprašanja **razvoja** (življenjskega cikla) **mednarodnih norm** in **identitete držav**, ki imata poseben pomen za našo razpravo (3. poglavje). Teoretični del (prva tri poglavja) pa bomo zaključili s krajšim povzetkom.

Drugi del bo zajemal zgodovinsko analizo nastanka in razvoja mednarodnega režima nadzora nad mamili, razdeljeno v tri poglavja. V 4. poglavju bomo preučili razvoj nadzora nad mamili v obdobju do ustanovitve Društva narodov (DN) (1919). Naslednje poglavje bo namenjeno analizi nadzora v času DN (1919 do 1945) (5. poglavje). Zaključno poglavje zgodovinske analize pa bo prineslo pregled razvoja v času Organizacije Združenih narodov (OZN) (1945 do danes) (6. poglavje). S 7. poglavjem, ki bo namenjeno predstavitvi pomena znanja in epistemskih skupnosti za mednarodni nadzor nad mamili, bomo pričeli zaokroževati diplomsko delo, ki ga bomo zaključili z zadnjim, 8. poglavjem, v katerem bomo ovrednotili našo analizo, preverili pravilnost tez, odgovorili na ciljna vprašanja, poskusili nakazati možnost sinteze racionalistične in

konstruktivistične meta-teorije v kontekstu mednarodnega nadzora nad mamili in namenili nekaj prostora razmisleku o kritikah, alternativah in obetih mednarodnega režima nadzora nad mamili.

## **2.2 Definicija mednarodnega režima**

Raziskovanje mednarodnih režimov predstavlja že vse od sredine sedemdesetih let eno pomembnejših področij analize strokovnjakov za mednarodne odnose (Rittberger in Mayer 1993, xii). Pričakovali bi torej, da je politološka skupnost v tem času uspela razviti enotno in splošno sprejeto definicijo izraza mednarodni režim. Vendar režimska teorija ni razvila dosledne terminologije (Roter 1996, 8, 72), marveč je večina avtorjev, ki je raziskovala mednarodne režime, predstavila svoj koncept in svojo definicijo.<sup>6</sup>

Glede na to, da se mi ne podajamo po njihovi poti, da torej ne poskušamo ugotoviti, kakšna je vloga mednarodnih režimov pri delovanju mednarodne skupnosti, oziroma kakšen je pomen koncepta mednarodnega režima za preučevanje mednarodne politike, temveč je naš namen dekonstrukcija specifičnega mednarodnega režima – režima nadzora nad mamili, se bomo izognili analizi in primerjanju množice različnih definicij in konceptov ter uporabili definicijo, ki jo dandanes sprejema večina avtorjev.

Ta definicija, pogosto poimenovana tudi »Krasnerjeva«<sup>7</sup> definicija<sup>7</sup>, mednarodne režime opredeljuje kot: **»niz/e/ implicitnih ali eksplicitnih načel, norm, pravil in postopkov odločanja, o katerih se na določenem področju mednarodnih odnosov približajo pričakovanja akterjev«** (Krasner 1982, 3).

V nasprotju s politologi, ki se s konceptom mednarodnih režimov ukvarjajo šele dobrih trideset let, pa je mednarodnopravna stroka že precej pred tem razvila splošno sprejet koncept »mednarodnega pravnega režima«, ki ga definiramo kot: **»dogovore, ki temeljijo na pogodbi in opredeljujejo status določenega področja ter tako sestavljajo del mednarodnega reda«** (Klein v Roter 1996, 8).

---

<sup>6</sup> Prav zaradi tega je bila režimska teorija večkrat močno kritizirana. Susan Strange, na primer, je leta 1983 zapisala, da je prav »nepreciznost«<sup>6</sup> koncepta mednarodnega režima glavni razlog, zaradi katerega je režimska teorija obsojena na propad (Strange 1983, 343).

<sup>7</sup> Ime nas ne sme zavesti, saj je definicija dejansko nastala kot plod sodelovanja mnogih znanstvenikov na dveh konferencah v Los Angeles in Palm Springsu v letih 1980 in 1981, Stephen D. Krasner pa je kasneje uredil posebno številko revije International Organization (36/2, 1982), v kateri se ta definicija nahaja (Roter 1999, 35–6).



Razliko med politološkim in pravnim pojmovanjem mednarodnega režima lahko na tem mestu ponazorimo prav na primeru, ki je predmet našega preučevanja. Dela o zgodovini mednarodnega nadzora nad mamili se namreč ponavadi pričnejo z omembo zasedanja Mednarodne komisije za opij v Šanghaju (1909). Prav na tem zasedanju, oziroma konferenci, so se izoblikovala načela in norme, ki so v prihodnosti določala delovanje mednarodnega režima nadzora nad mamili.<sup>8</sup> V skladu s politološkim pojmovanjem, bi objavo zaključnega dokumenta (Resolucij) komisije lahko razumeli kot rojstvo novega mednarodnega režima, kljub temu, da bolj specifična pravila in postopki odločanja še niso bili dobro izoblikovani.

Mednarodna komisija za opij iz Šanghaja je predstavljala prvo pravo multilateralno soočenje z vprašanjem opojnih drog (v tem primeru opija). Vendar so bile Resolucije, ki jih je komisija objavila, nezavezujoč dokument (njegova pravna moč je bila enaka priporočilu), ki so ga izpogajali delegati z zelo šibkimi pooblastili svojih držav (UNODC 2008, 7). V skladu s pravniškim pogledom, ki v središče mednarodnega režima postavlja mednarodno pogodbo (konferenca v Šanghaju pa te ni prinesla), torej zasedanja Mednarodne komisije za opij ni moč označiti za začetek mednarodnega režima nadzora nad mamili. Prva mednarodna pogodba, ki je urejala področje nadzora nad mamili, Mednarodna konvencija o opiju, je bila namreč sprejeta šele na začetku leta 1912 v nizozemskem Haagu.

Politologi v grobem razlikujemo tri vire nastajanja režimov. Na prvem mestu so pogodbeni viri (akterji se zberejo in se pogajajo o konstitutivni pogodbi), sledijo evoliucijski viri (režim se oblikuje na podlagi splošne prakse), tretji način pa je postopno ustvarjanje režima (naloge se širijo iz enega področja na drugo) (Young v Roter 1996, 77). Z ozirom na razlikovanje med pravnim in politološkim pojmovanjem mednarodnega režima lahko rečemo, da je režim, ki nastane na prvi opisan način, torej s pogodbo, enak mednarodnemu pravnemu režimu (Roter 1996, 77).<sup>9</sup>

Poudariti je treba, da imamo takrat, kadar v tem diplomskem delu omenjamo mednarodni režim nadzora nad mamili, vedno v mislih mednarodni pravni režim oziroma

---

<sup>8</sup> Konstitutivni elementi mednarodnega režima nadzora nad mamili, torej zanj značilna načela, norme, pravila in postopki odločanja, bodo natančneje predstavljeni v nadaljevanju.

<sup>9</sup> Za režime, vezane na določeno mednarodno pogodbo, avtorji pogosto uporabljajo izraz »pogodbeni režim« (*treaty regime*) (na primer Klabbers 2002, 82–103).

režim, ki nastane s konstitutivno pogodbo. Do nastanka režima nadzora nad mamili je potemtakem v skladu z gornjim dojemanjem mednarodnih režimov prišlo leta 1912, ko je bila podpisana Haaška konvencija 1912.

## 2.3 Predpostavke, vprašanja, teze

### 2.3.1 Predpostavke

»Vsako znanstveno delo /.../ vedno temelji na številnih neproblematiziranih predpostavkah. Brez predpostavk preprosto ni mogoče: a) zastaviti znanstveno relevantnih vprašanj ter; b) postaviti tez (trditve) in hipotez (domnev) kot odgovorov na zastavljena vprašanja« (Brglez 2008, 9). Neproblematiziranost predpostavk v kontekstu našega dela ne pomeni, da gre za trditve v obliki aksiomov, ki jih ni možno prevpraševati, temveč da jih v tem diplomskem delu ne bomo poskusili relativizirati, ampak jih bomo vzeli kot dano zamejitev za našo analizo.

V tem delu naloge bomo predpostavke zgolj navedli in na kratko predstavili, saj bodo (z izjemo druge, ki se nam bo v vsej svoji jasnosti razkrila v drugem delu diplomske naloge, ki prinaša zgodovinsko analizo) podrobneje razdelane znotraj širše teoretske razprave v naslednjih dveh poglavjih diplomske naloge. Predpostavke, na katerih bo slonela nadaljnja gradnja besedila so naslednje: **(a)** mednarodne režime je treba v skladu z definicijo razumeti kot normativne strukture, ki **(b)** nastanejo kot posledica konfliktnih procesov, na katere **(c)** vplivajo dejavniki moči, interesa in znanja/védenja ter jih je **(d)** možno in smiselno preučevati kot odvisno ali neodvisno spremenljivko.

**(a)** Normativne strukture dojemamo kot institucije, ki so definirane kot »nizi pravil, ki določajo načine, na katere države sodelujejo in tekmujejo z drugimi« (Mearsheimer 1994, 8), možno pa jih razumeti v širšem ali ožjem pomenu. V širšem pogledu normativna struktura označuje mednarodno družbo (*international society*) z institucijami mednarodnega prava, suverene enakosti, vzajemnosti in diplomacije (Reus-Smit 2008, 101-2; Wendt in Duvall 1989).<sup>10</sup> Zlasti konstruktivistični avtorji politiko dojemajo kot

---

<sup>10</sup>Christian Reus-Smit (2008, 101–2) ločuje med tremi ravnmi mednarodnih institucij. »Konstitutivne institucije« obsegajo primarna pravila in načela mednarodne družbe, brez katerih obstoj mednarodne družbe ne bi bil možen (na primer suverenost). »Temeljne institucije« obstajajo na podlagi konstitutivnih institucij in zaobjemajo osnovna pravila in prakse, ki se uporabljajo za zagotovitev sobivanja v razmerah mednarodne anarhije (na primer mednarodno pogodbeno pravo in multilateralizem). Tretjo raven institucij

družbeno ustvarjeno obliko delovanja z mednarodnim pravom v središču normativnih struktur, ki določajo in oblikujejo legitimno delovanje (Reus-Smit/Reus-Smit 2004, 15). Tudi akterji z največjimi materialnimi zmožnostmi zato ne delujejo zunaj teh struktur (Sandholtz in Smith 2004, 256).<sup>11</sup> V ožjem pomenu, ki nas na tem mestu bolj zanima, pa lahko režime razumemo kot normativne institucije, ki temeljijo na »trajnih in povezanih nizih pravil, ki definirajo vloge, oblikujejo dejanja in pričakovanja, določajo obseg sprejemljivega obnašanja in potemtakem upravljajo odnose med udeleženci« (Keohane; Young v Mayer in dr. 1993, 393) ter bivajo in delujejo znotraj širših struktur. V nadaljevanju bomo videli, zakaj je pomembno, da mednarodne režime razumemo na tak način, oziroma kako je takšno doumevanje možno uporabiti za razlago nastanka in delovanja mednarodnega režima nadzora nad mamili. Pokazalo se bo namreč, da je prav normativna prvina mednarodnega režima nadzora ključnega pomena za njegov razvoj in širjenje.

**(b)** Kakšen pronicljivež bi se prav lahko vprašal, zakaj je tako nujno poudariti konfliktno naravo procesov, ki pripeljejo do nastanka mednarodnega režima nadzora nad mamili? »Zmeraj je treba namreč v zakup vzeti dejstvo, da možnost prisile (*coercion*) v mednarodni politiki vedno obstaja ter da konflikti interesov nikoli popolnoma ne izginejo, četudi obstajajo še tako pomembni skupni interesi« (Keohane 1984, 46). Pisci realističnega pokolenja takšen pogled zgolj radikalizirajo. Konflikti interesov so glavni razlog za nesoglasja v mednarodnih odnosih (Waltz; Tucker v Keohane 1984, 7). S takšne perspektive torej ni niti najmanjše potrebe po posebnem poudarjanju konfliktnega značaja procesov, ki vplivajo na nastanek mednarodnega režima nadzora nad mamili. Vendar obstaja tudi druga plat medalje.

Chatterjee (1981, vii) na primer opaža: »Potreba po zadužitvi ilegalne trgovine z drogami je le stežka preveč poudarjena.« »/O/pij, morfij, heroin, kokain, hašiš, ali katerakoli druga zasvojljiva droga, so nevarne zadeve. Njihova proizvodnja, razpečevanje

---

pa predstavljajo »mednarodni režimi« oziroma za posamezne zadeve specifične institucije (na primer mednarodni kitolovni režim, mednarodni okoljski režimi, mednarodni režim nadzora nad mamili).

<sup>11</sup> V diplomskem delu bomo uporabljali tako izraz »akter«, kot izraz »agent«. Slednjega bomo uporabljali izključno v kontekstu razlaganja dialektičnega odnosa agent/struktura. V slovenščini se za izraz agent uporablja še termin »delovanje« (Brglez 2008, 109) ali »delovalec« (Barnett 2007: 327). Če ni drugače zapisano, je na ravni naše analize kot akter ali agent vedno mišljena država.

in uporaba bi morala biti omejena in nadzorovana, tako bi bili uporabljeni zgolj v medicinske in znanstvene namene» (Gavit v McAllister 2000, 43).

Zgornja citata prikazujeta zdravorazumski pogled na vprašanje opojnih drog. S takšnega zornega kota, se zdi precej logično, da bi države imele skladne, komplementarne oziroma soodvisne cilje pri reševanju tega vprašanja. Keohane (1984, 53) razlikuje med tremi vrstami odnosov. Harmonija (*harmony*) v mednarodnih odnosih se nanaša na stanje, ko politike vsakega izmed akterjev avtomatsko olajšajo drugim akterjev dosego njihovega cilja. Nesoglasje (*discord*) označuje odnos, v katerem akterji dojemajo politike preostalih akterjev kot oviro za doseganje svojih ciljev, pri tem pa ne poskusijo uskladiti svojih politik z ostalimi, ali pa takšni poskusi propadejo. Sodelovanje (*cooperation*) pa se nanaša na tip sodelovanja, pri katerem so takšni poskusi sodelovanja uspešni.<sup>12</sup> Tovrstni (zadnji) tip odnosa odločujoče zaznamuje proces nastanka mednarodnega režima nadzora nad opojnimi drogami, pri čemer nas, ponovno poudarjamo, izraz »sodelovanje« ne sme zavesti, saj sodelovanje ne izključuje konfliktnih procesov.

(c) Teorije mednarodnih režimov lahko danes razdelimo v tri poglavitne sklope, ki jih zaznamuje poudarjanje treh odločujočih dejavnikov oziroma treh pojasnjevalnih spremenljivk. Neoliberalistični pristop oziroma pristop neoliberalističnega institucionalizma izpostavlja pomen državnega »interesa«. Neorealistična teorija mednarodnih režimov poudarja dejavnik »moči«, medtem ko je za kognitivistični pogled, v skladu z imenom, značilno pojasnjevanje mednarodnih režimov na podlagi »znanja/védenja« (Roter 1999, 50). Teorije mednarodnih režimov bodo dodobra razložene v naslednjem poglavju diplomskega dela. Videli bomo, kako je mogoče procese, ki privedejo do nastanka mednarodnega režima nadzora nad mamili, razlagati s pomočjo naštetih dejavnikov.

Razumeti je potrebno, da vsi naštetih dejavniki, torej moč, interes in znanje/ védenje, ponavadi nimajo enakega vpliva na nastanek in delovanje določenega mednarodnega

---

<sup>12</sup> Seveda Keohane ni edini, ki se je ukvarjal z vprašanjem konfliktov in sodelovanja med državami. Nemara najbolj znan model, ki razlaga različne vrste odnosov med akterji, je »Galtungov trikotnik« oziroma trikotnik konflikta (glej na primer Galtung 1996). Terminologija, ki jo uporabljajo različni avtorji se seveda razlikuje, zato se bomo na tem mestu zadovoljili s Keohanovo tipologijo, ki je bila dejansko uporabljena za pojasnjevanje nastanka mednarodnih režimov (Galtungov trikotnik se na primer bistveno pogosteje uporablja v mirovnih študijah in študijah oboroženih konfliktov).

režima (odvisni so od konteksta in načina vodenja). Različne mednarodne režime ali različna časovna obdobja znotraj posameznega mednarodnega režima je vedno možno razlagati z vsako od treh omenjenih teorij oziroma z izpostavitvijo specifičnega vzročnega dejavnika.

(d) Kot zadnjo predpostavko smo navedli možnost in smiselnost preučevanja mednarodnih režimov kot odvisnih in neodvisnih spremenljivk. V skladu z dojetjem režima kot neodvisne spremenljivke lahko preučujemo njegov nastanek kot posledico osnovnih vzročnih spremenljivk (interesa, moči in znanja/védenja) (Krasner; Keohane v Roter 1999, 48). Režim je po Jönssonovih besedah (1993, 212) treba razumeti kot *explanandum*, po ustanovitvi pa postane tudi *explanans*, kar pomeni, da se na drugi stopnji osredotočimo na analizo učinkov režima na ravnanje akterjev (Roter 1999, 49). Tudi mi se bomo v prvem poglavju drugega dela (na začetku zgodovinske analize) ukvarjali v glavnem s potekom nastanka mednarodnega režima nadzora nad mamili, medtem ko se bomo v nadaljevanju vedno bolj pomikali proti analizi učinkov oziroma (predvidenih in nepredvidenih) posledic delovanja režima.

Na vsaki točki obstoja mednarodnega režima nadzora je možno izpeljati analizo delovanja osnovnih vzročnih faktorjev, kot tudi analizo učinkov mednarodnega režima. Razumeti pa moramo, da je takšna analiza nujno nepopolna, saj odnos med režimom (kot normativno strukturo) in državami (agenti, ki preko osnovnih vzročnih faktorjev vplivajo na strukturo) zaznamuje dialektično potekajoč proces (režim in države se neprestano transformirajo in hkrati reproducirajo). Osredotočenje na eno stran tega procesa (na delovanje osnovnih vzročnih faktorjev ali na analizo učinkov) nas nujno prikraja za celovitost vpogleda v ta proces, zato bomo čim pogosteje poskušali »gledati na obe strani«.

S tem zapisom zaključujemo kratko predstavitev predpostavk in se pomikamo dalje proti opredelitvi ciljev oziroma določitvi natančnih vprašanj, na katera želimo v pričujoči diplomski nalogi odgovoriti.

### **2.3.2 Vprašanja in cilji**

Diplomsko delo ima namen odgovoriti na naslednja tri vprašanja:

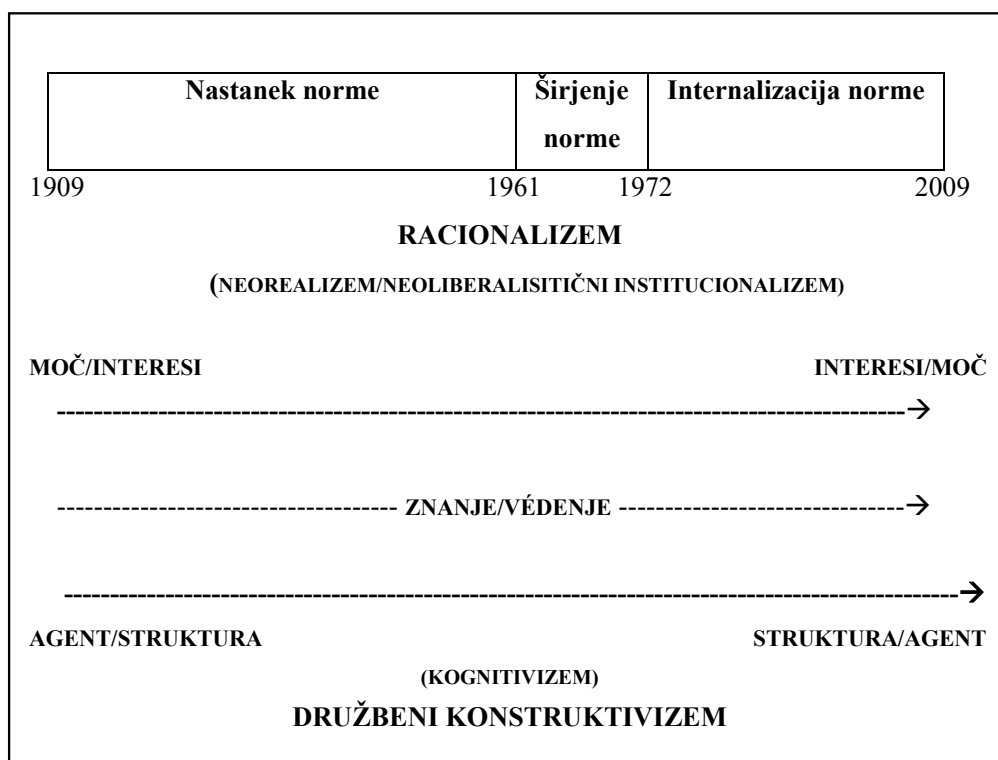
- a)** Zakaj je prišlo do nastanka mednarodnega režima nadzora nad mamili?
- b)** Kako je potekal proces nastanka in evolucije mednarodnega režima nadzora nad mamili, oziroma kateri soodvisni dejavniki so (bili) ključni za ta proces?
- c)** Kakšne so (bile) (predvidene in nepredvidene) posledice nastanka in delovanja mednarodnega režima nadzora nad mamili?

Odgovori na ta vprašanja predstavljajo cilje te diplomske naloge. Vsa ostala vprašanja, ki smo jih predstavili na začetku, pa predstavljajo pomožna izhodišča za iskanje odgovorov na zgornja tri vprašanja. V skladu s temi besedami se bomo osredotočili na vzroke nastanka mednarodnega režima nadzora nad mamili, na način, kako je ta režim nastal in se razvijal, in na učinke, ki jih je imel na akterje in na širšo mednarodno skupnost.

### 2.3.3 Teze

Za kakršnokoli kvalitetno analizo, je nujno zastaviti (preverljive) teze, ki nam pomagajo doseči cilj oziroma odgovoriti na zgornja tri vprašanja. Za potrebe naše analize bomo teze strnili v obliko dinamičnega modela mednarodnega režima nadzora nad mamili, kot je prikazan na spodnji sliki:

Slika 2.1: Dinamični model nastanka in razvoja mednarodnega režima nadzora nad mamili



V skladu z zgornjim modelom in na podlagi prej opisanih predpostavk na tem mestu zastavljamo naslednje teze:

- a) Na nastanek mednarodnega režima nadzora nad mamili je imel glavni vpliv dejavnik moči.
- b) Z razvojem režima je dejavnik interesov pridobival na pomenu in je danes pomembnejši kot dejavnik moči.
- c) Znanje/védenje kot dejavnik je imelo na začetku zanemarljivo vlogo, ki pa je do danes neprestano naraščala.
- d) Ustanovitev režima kot normativne strukture je posledica delovanja agentov (držav) s specifičnimi identitetami znotraj širše mednarodne strukture.
- e) S časom je normativna struktura režima pridobivala pomembnost v odnosu do agentov (držav).
- f) Razvoj normativne strukture režima je potekal v treh stopnjah, kot so časovno prikazane zgoraj.

Tako kot predpostavke bodo tudi teze v nadaljevanju deležne dodatne razlage. Če smo namreč do sedaj v točki o predpostavkah že na kratko razložili, kateri dejavniki so vplivali na nastanek režima (moč, interesi, znanje/védenje), pa smo vprašanje oziroma dilemo agenta in strukture zgolj omenili. Govorimo o kompleksnem vprašanju, zato ga seveda ne bomo razdelali na tem mestu, temveč na naslednjih straneh.

#### ***2.4 Teoretična usmeritev in metodologija diplomskega dela***

S to točko zaključujemo 1. poglavje diplomskega dela. Medtem ko smo teoretično usmeritev že nakazali, jo je treba še utemeljiti. Mednarodne režime je namreč možno preučevati na več načinov, od »zunaj« in od »znotraj«, vprašamo se lahko, kaj koncept mednarodnega režima pomeni za preučevanje mednarodne organiziranosti in kako lahko obstoječe teorije mednarodnih odnosov apliciramo na raziskovanje mednarodnega režima nadzora nad mamili. Vprašanje opojnih drog je multidimenzionalno vprašanje, ki je neločljivo povezano z drugimi pomembnimi temami v mednarodni skupnosti, zlasti z vprašanji mednarodne trgovine in mednarodne varnosti. Takšno vprašanje potemtakem zahteva multidimenzionalen pristop.



Teoretični pristop k nalogi povezuje glavne poudarke vseh treh poglavitnih teorij mednarodnih režimov (neoliberalistični institucionalizem, neorealizem ter močni in šibki kognitivizem) s teorijo »življenjskega cikla mednarodnih norm«, kot jo razumeta avtorici Martha Finnemore in Kathryn Sikkink (1998). Mednarodni režim nadzora nad mamili bomo sočasno poskušali raziskovati z vsemi omenjenimi teorijami. Pojasnjevalne spremenljivke, ki jih poudarjajo različne teorije (moč, interes, znanje) smo umestili v kontekst razvoja mednarodnih norm in oblikovali model, s pomočjo katerega bomo raziskali součinkovanje osnovnih vzročnih dejavnikov na nastanek in razvoj režima nadzora nad mamili.

Vlogo dejavnika znanja, ki je v skladu s tezo (c) s časom pridobival na pomembnosti, bomo poskusili razložiti z opazovanjem časovnega porasta epistemskih skupnosti (ob predpostavki, da je porast števila takih skupnosti funkcija povpraševanja po njih in potemtakem dvig njihovega števila pomeni večji pomen znanja, ki ga te skupnosti širijo – glej 7. poglavje).

V prvem, teoretičnem delu bomo poskusili s predstavitev teorij mednarodnih režimov in kasneje njihovih meta-teoretskih predpostavk skozi razpravo o pomenu in naravi mednarodnih norm, zgraditi čvrsto teoretsko ogrodje, na katerega bomo »obesili« zgodovinsko analizo, ki jo prinaša drugi del. Zgodovinsko-genealoško analizo bomo izpeljali s pomočjo relevantne zgodovinske, politološke in mednarodnopravne literature ter s pomočjo pazljivega preučevanja primarnih virov.<sup>13</sup> Razvoj mednarodnega nadzora nad mamili je namreč potekal kumulativno, saj so se načela, norme in tudi specifične določbe posameznih pogodb »dedovala« in na ta način nabirala v poznejših tovrstnih dokumentih. Ta del bo zajemal aplikacijo teoretskih dognanj iz prvega dela na študijo

---

<sup>13</sup> Določila mednarodnih pogodb bomo interpretirali v skladu z 31. členom Dunajske konvencije o pogodbenem pravu – *Vienna Convention on the Law of Treaties*, sprejete 22. maja 1969 na Dunaju, v veljavi od 27. januarja 1980. Do 24. junija 2010 je konvencija zbrala 111 ratifikacij. V omenjenem členu je zapisano, da morajo države mednarodne pogodbe interpretirati v dobri veri, v skladu z običajnim pomenom besed v njihovem sobesedilu in v luči ciljev in namenov pogodbe (1. odst. 31. čl.). V okviru tega člena običajno razlikujemo med dvema pristopoma k interpretaciji mednarodnih pogodb: a) dobesednim (*textual*) ali pravno pozitivističnim in; b) teleološkim (*teleological*) pristopom. Prvi pristop se naslanja na domnevo, da izvirno besedilo pogodbe najtočneje odraža voljo in želje snovalcev pogodbe, zato se je treba pri njegovi interpretaciji strogo držati navedenih omejitev, medtem ko teleološki pristop poudarja interpretacijo v luči ciljev pogodbe, ki ni nujno skladna s tekstovnimi omejitvami (Klabbers 2002, 95-7). V diplomskem delu bomo na mestih, kjer nam bo prostor dopuščal poglobljeno interpretacijo določil mednarodnih pogodb o nadzoru nad mamili, to poskusili izvesti v luči razvoja mednarodnega nadzora nad mamili, torej prikazati pomen pogodbe s pomočjo teleološkega pristopa.

nastanka in razvoja mednarodnega režima nadzora nad mamili ter preverbo skladnosti tez oziroma ustreznost zgoraj predstavljenega dinamičnega modela za pojasnjevanje evolucije tega mednarodnega režima. V sklepu bomo strnili ugotovitve in preverili, ali nam je uspelo zastavljene teze potrditi in tako doseči zastavljene cilje oziroma odgovoriti na zastavljena vprašanja.

Nujno moramo poudariti, da dinamični model razvoja mednarodnega režima nadzora nad mamili, kot smo ga predstavili zgoraj, **NI** poskus sinteze vseh predstavljenih teorij v eno samo integralno teorijo, ampak ga bomo uporabili zgolj kot instrument za sistematizacijo teh teorij. Videli bomo namreč, da so te teorije med seboj združljive le do določene mere (šibki kognitivizem je na primer združljiv z neoliberalističnim institucionalizmom, medtem ko je možnost združitve slednjega z močnim kognitivizmom pravzaprav nična).

## 3 Mednarodni režimi

### 3.1 Uvodna predstavitev mednarodnih režimov

Mednarodne režime je možno raziskovati na dva načina – od zunaj in od znotraj (Guzzini v Roter 1999, 35). Zgodba od zunaj se ukvarja z raziskovanjem zunanjega okolja in vplivom tega okolja na znanstvenike, ki mednarodne režime preučujejo (Roter 1999, 35). Weaver (1996, 158) z drugimi besedami zgodbo od zunaj poimenuje dogajanje zunaj stroke (*discipline external developments*). Zgodba od znotraj pa potemtakem podaja prikaz znanstvenih ugotovitev o mednarodnih režimih (Roter 1999, 35). V naši razpravi se bomo osredotočili na zgodbo od znotraj – na teorije mednarodnih režimov, torej. Zanima nas namreč pojasnitev nastanka in razvoja specifičnega mednarodnega režima in teorije, ki zmorejo ta procesa razjasniti. Vprašanje, kako koncept mednarodnega režima v politološki skupnosti vpliva na raziskovanje mednarodnih odnosov, pa je za nas drugotnega pomena. Režimsko teorijo, zgodbo od zunaj, bomo zato zgolj na kratko obdelali v naslednjih vrsticah.

Zgodba politološkega raziskovanja mednarodnih režimov se prične v sedemdesetih letih dvajsetega stoletja. Zunaj sovjetskega vplivnega območja se pojavi vedno močnejše zavedanje, da Združene države Amerike igrajo vlogo »hegemon« (voditelja). V tem obdobju zaradi svojega voditeljskega položaja vzpostavijo in uspejo ohranjati zapleten preplet gospodarskih režimov na Zahodu (Little 2008, 124).

Teorijo, ki s konceptom hegemonije pojasnjuje organiziranje mednarodne skupnosti, imenujemo »teorija hegemonске stabilnosti«. Ta (takrat dominantna teorija) v poenostavljeni obliki označuje »pogled, da koncentracija moči v eni dominantni državi lajša razvoj močnih režimov in da je morebitna fragmentacija te moči povezana z razpadom režimov« (Krasner 1982, 19). V začetku sedemdesetih let se zaradi gospodarske rasti Evrope in Japonske ter porazne ameriške politike v Vietnamu pojavi vprašanje, ali so Združene države Amerike sposobne svojo hegemonijo ohraniti (vprašanje, ali dejansko pride do upada moči ZDA, je za nas na tem mestu postranskega pomena). Zanimanje za razvoj preučevanja mednarodnih režimov sovpaše z omenjenimi procesi (Little 2008, 124).

Znanstveno ukvarjanje z mednarodnimi režimi se namreč razvije v želji po ustreznih »razlagi vzorcev mednarodnega upravljanja, to je vzorcev interakcij, s katerimi države uredijo oziroma določijo medsebojno ravnanje na podlagi skupnih načel, norm, pravil in postopkov odločanja« (Sandholtz v Roter 1999, 39). Nastane režimska teorija, ki si za svoj cilj zada pojasniti, kako države sodelujejo (ali bi lahko sodelovale) v anarhičnem (torej post-hegemonskem) okolju (Wendt 2004, 263).

### 3.2 Teorije mednarodnih režimov

Medtem, ko režimska teorija skuša s konceptom mednarodnih režimov pojasniti mednarodno sodelovanje, se teorije mednarodnih režimov osredotočajo na razlago procesov in dejavnikov, ki vplivajo na nastanek in razvoj mednarodnih režimov. Hasenclever in sodelavci (1997, 6) so osnovne značilnosti in razlike med temi teorijami priročno predstavili v obliki naslednje preglednice:

Slika 3.1: Teoretični pristopi k preučevanju mednarodnih režimov

	<b>Realizem</b>	<b>(Neo)liberalizem</b>	<b>Kognitivizem (močni in šibki)</b>
<b>Glavna pojasnjevalna spremenljivka</b>	moč [ <i>power</i> ]	interes [ <i>interest</i> ]	znanje/védenje [ <i>knowledge</i> ]
<b>Meta-teoretska usmerjenost</b>	racionalistična	racionalistična	družbena/sociološka <sup>14</sup>
<b>Model vedenja (sodelovanja)</b>	usmerjenost na relativne dobičke	usmerjenost na absolutne dobičke	igralci vlog (zlasti pri močnem kognitivizmu)

Vir: (prirejeno po Hasenclever in dr. 1997, 6; Roter 1999, 50)<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Z drugimi besedami takšno meta-teoretsko orientacijo poimenujemo tudi »refleksivistična« ali (danes pogostejše) »konstruktivistična«.

<sup>15</sup> Poznamo tudi druge teorije mednarodnih režimov in institucij, vendar jih v sklopu diplomskega dela ne bomo predstavljali. Kritični oziroma marksistični pristopi mednarodne organizacije in tudi mednarodne režime na primer vidijo kot »mehanizme dominacije« oziroma »orodja, ki jih osrednje države uporabljajo za izkoriščanje in nadzor šibkih držav« v (Pease 2003, 81). Kritični pristopi se z uporabo koncepta

Gornja preglednica razkriva, da teoretiki mednarodnih odnosov danes razlikujejo med tremi pomembnimi sklopi teoretskega preučevanja mednarodnih režimov – realističnim (tudi neorealističnim), neoliberalističnim (tudi institucionalističnim) in kognitivističnim (močnim in šibkim). Vsak od teh teoretskih pristopov ponuja svojo razlago mednarodnih režimov. Za realistične pisce je glavni pojasnjevalni dejavnik moč, zato njihovo videnje poimenujemo tudi *power-based* pristop. Neoliberalistični institucionalisti izpostavljajo pomen interesa (govorimo o *interest-based* pristopu), medtem ko kognitivistični avtorji poudarjajo pomen znanja oziroma védenja (*knowledge-based* pristopi) (Haas 1993, 168; Hasenclever in dr. 1997, 3–6; Roter 1999, 50).

Zgoraj smo opozorili, da obstaja različnost pogledov že pri politološki definiciji izraza mednarodni režim, zato bi bilo iluzorno pričakovati, da je predstavljena tipologija teorij mednarodnih režimov edina oziroma univerzalno sprejeta. Haggard in Simmons (1987, 503–13) tako na primer ločujeta med strukturalnimi (teorija hegemonске stabilnosti), strateškimi (teorija iger), funkcionalnimi (liberalističnimi/institucionalističnimi) in kognitivističnimi (znanje, ideologija, vrednote) pristopi. V diplomskem delu bomo izhajali iz tipologije, ki smo jo predstavili v gornji tabeli, saj je prikladnejša ter poleg tega tudi široko priznana v sodobnih obravnavah mednarodnih režimov, v naslednjem delu pa bomo poudarke posameznih teoretičnih pristopov podrobneje predstavili.

### **3.2.1 (Neo)liberalistične teorije mednarodnih režimov**

Šola neoliberalističnega institucionalizma predstavlja (oziroma je predstavljala) glavni pristop k analizi mednarodnih režimov (Hasenclever in dr., 1997, 7). Preučevanje mednarodnih režimov se je namreč pričelo z delom ekonomskih teoretikov, ki so mikroekonomska teoretska spoznanja prenesli na mednarodno prizorišče, oziroma jih povezali s teorijo hegemonске stabilnosti (Little 2008, 134). Terminologija, ki jo uporabljajo teoretiki te struje, je zato izrazito ekonomsko obarvana. Govorijo o povpraševanju (*demand*) po mednarodnih režimih, transakcijskih stroških (*transaction costs*) (Keohane 1982, 29), tržnih napakah (*market failure*) (Krasner 1993, 139) in javnih

---

hegemonije do določene mere približajo realističnim in celo institucionalističnim teorijam mednarodnih režimov.

dobrinah (*public goods*) (Little 2008, 132). Neoliberalisti argumentirajo, da je za akterje na mednarodnem prizorišču glavni izziv premostiti tržne napake, oziroma situacije, v katerih politike, utemeljene na samointeresu (*self-interest*) akterjev, privedejo do stanja, v katerem vsak od njih izgublja. Glavni cilj mora torej biti oblikovanje takšnih politik, s katerimi je moč doseči »Pareto optimum«. Rešitev, ki jo ponujajo neoliberalisti, je oblikovanje institucij (*institution building*) (od tod tudi izraz institucionalisti), mednarodni režimi pa predstavljajo eno takih institucij (Krasner 1993, 139).

Neoliberalistični institucionalisti predpostavljajo, da se država obnaša kot racionalna maksimizatorica koristi (*rational utility maximiser*), pri čemer je osrednja pojasnjevalna spremenljivka interes in korist. Prav zaradi interesa in koristi države soustanavljajo mednarodne režime (ti lahko obstajajo zgolj takrat, ko imajo akterji komplementarne in dovolj močne interese) ter se ravnavo skladno z normami in pravili specifičnega režima, pri tem pa računajo, da bodo iz mednarodnega sodelovanja potegnile absolutne dobičke (*absolute gains*) (Roter 1999, 50–1).

### 3.2.2 (Neo)realistične teorije mednarodnih režimov

Glavna razlika med neorealisti in neoliberalisti je v tem, da prvi menijo, da akterji s skupnimi interesi skušajo maksimirati absolutne dobičke, medtem ko neorealisti trdijo, da institucionalisti spregledujejo pomembnost relativnih dobičkov (*relative gains*). »Neoliberalisti hočejo maksimirati skupno vsoto dobičkov za obe udeleženi stranki, medtem ko so neorealisti prepričani, da je temeljni cilj držav v sodelovalnem razmerju preprečiti drugim, da bi pridobili več« (Lamy 2007, 276). Neorealistična argumentacija se osredotoča na dejavnik moči in njene distribucije (Krasner 1993, 140).<sup>16</sup> Mednarodni režimi bodo v skladu z argumenti neorealistov nastali zgolj takrat, ko obstaja sistematična koncentracija materialne moči. Dominantna država, ki razpolaga s to močjo, bo prisilila preostale države k sprejetju (oziroma ustanovitvi) takega mednarodnega režima, ki ji bo najbolj ustrezal (Haas v Rittberger 1993, 181).

---

<sup>16</sup> Moč razumemo kot zmožnost doseči interese, ki so v nasprotju z interesi drugih (Strange 1996, 17). Susan Strange, avtorica te definicije, se je na splošno veliko ukvarjala z distribucijo moči v mednarodni politični ekonomiji (glej Strange 1996). Za uvod v mednarodno politično ekonomijo mamil pa glej Buxton (2006).

Realistični pristopi predpostavljajo državo kot koherentno enoto (pri tem izpustijo vprašanje notranje strukturiranosti držav in preferenc, kar pri teorijah mednarodnih režimov velja tudi za neoliberaliste),<sup>17</sup> oziroma kot racionalnega unitarnega akterja (*rational unitary actors*), pri čemer je racionalno obnašanje razumljeno kot tisto, ki je za neko državo relativno koristnejše kot za druge (Roter 1999, 52). V tem kontekstu je najpomembneje doumeti, da lahko realistični prispevek k razpravi o mednarodnih režimih vedno dojamemo kot afirmacijo pravoverne realistične interpretacije svetovne politike kot vojne, v kateri je kakršnakoli vloga mednarodnih institucij (torej tudi režimov) bolj ali manj nepomembna (Hasenclever in dr. 1997, 83).

### 3.2.3 Kognitivistične teorije mednarodnih režimov

Tretji sklop teorij, poznan tudi pod imenom *knowledge-based* teorije spada med (relativno) novejšje pristope k preučevanju mednarodnih režimov. Neoliberalistična in neorealistična šola sta svoje poglede namreč razvijali pretežno sočasno, tako da lahko njun odnos označimo za (bolj ali manj) dialektičen (Hasenclever in dr. 1997, 83).

Kognitivistične teorije se od »neo-neo« teorij<sup>18</sup> razlikujejo zlasti v odmiku od racionalistične meta-teoretske usmerjenosti k družbeni/sociološki/konstruktivistični

---

<sup>17</sup> Tudi Brglez (2008, 147) pravi, da je zlasti za neorealiste značilno dojetje vseh držav kot funkcionalno enakih. Kot smo zapisali zgoraj, šola neoliberalističnega institucionalizma v povezavi s režimsko teorijo sloni na podobnih ontoloških predpostavkah. Splača pa se opozoriti, da to ni značilnost vseh liberalističnih pristopov. Andrew Moravcsik, eden najeminentnejših predstavnikov liberalizma v mednarodnih odnosih, je pomemben del svojega dela namenil prav vprašanju notranje strukturiranosti držav in pomenu »preferenc« znotraj nje. Zapiše celo, da institucionalistične teorije režimov, ki se jih zaradi ideoloških razlogov obravnava kot liberalistične, slonijo na predpostavkah, ki so bliže političnemu realizmu, kot liberalizmu (Moravcsik 1997, 516). Njegova teorija mednarodnih odnosov sloni na predpostavkah primarnosti družbenih akterjev (posameznikov in skupin pritiska), ki določajo državno politiko, oziroma državne preference, te pa določajo delovanje mednarodnega sistema, ki je značilno soodvisen (*interdependent*) in držav znotraj njega. Držav zato ne dojemajo statično, temveč kot reprezentativne institucije, ki so neprestano podvržene spremembam, konstrukciji in dekonstrukciji s strani različnih družbenih skupin (Moravcsik 1997, 518) (ta teorija se s takšnim razumevanjem celo bolj kot neoliberalističnemu institucionalizmu približa konstruktivističnim pristopom k mednarodnim odnosom.). Bush in dr. (1972, III-1-III-11) so v študiji, pripravljene za ministrstvo za pravosodje ZDA, identificirali pet glavnih interesnih skupin na področju nadzora nad mamili: a) politične skupine, gibanja in stranke; b) farmacevtska industrija; c) medicinska stroka; d) organi pregona; e) lobistične skupine. V drugem delu diplomske naloge bomo videli, kakšni so interesi posameznih skupin in kako so vplivali na oblikovanje mednarodnega režima nadzora nad mamili, v poglavju o identiteti držav glede na njihovo vlogo pri mednarodnem nadzoru nad mamili (3.4.), pa naj bo bralec pozoren na način, na katerega ti interesi vplivajo na politiko držav.

<sup>18</sup> Izraz se ponavadi uporablja za označevanje zblíževanja temeljnih predpostavk neorealizma in neoliberalizma (da imajo države stalne in prirrojene interese, pri katerih uresničevanju jih omejujejo materialne sile), do katerega pride v osemdesetih letih (Barnett 2007, 324). Z drugimi besedami ta odnos poimenujemo tudi neo-neo razprava ali neo-neo sinteza (Smith in Owens 2007, 350).

poziciji raziskovanja mednarodnih režimov. Ta poudarja, da mednarodne institucije niso plod racionalnega delovanja akterjev, oziroma racionalnega sledenja svojim interesom, saj ti delujejo znotraj meta-institucij (institucij višjega ranga, kot so razložene zgoraj), ki akterje dejansko vzpostavljajo (Weaver 1996, 164).

Zapisano velja zlasti za pristope močnega (*strong*) kognitivizma, ki spada med novejši sociološke teorije znotraj družbenega konstruktivizma, medtem ko šibki (*weak*) kognitivizem sloni na psihološko utemeljenih teorijah, blizu kognitivnega behaviorizma (Brglez 2008, 94). Šibki kognitivisti trdijo, da potrebo po režimih v mednarodnih odnosih določa akterjevo dožemanje mednarodnih problemov, to pa je zaznamovano z njegovimi (zlasti normativnimi) prepričanji, na podlagi katerih si akter ustvarja preference. Šibki kognitivisti dojemajo preference kot (pretežno) zunanje oziroma dane, zaradi česar je ta pristop vsaj deloma združljiv z neo-neo pristopoma (Hasenclever in dr. 1997, 137).<sup>19</sup> Za širitev znanja in novih idej imajo največji pomen »epistemske skupnosti« (*epistemic communities*), ki so definirane kot »mreže strokovnjakov s priznanim strokovnim znanjem in pristojnostjo na določenem področju, hkrati pa si /.../ lastijo pravico do znanja, ki je relevantno za politiko tega področja« (Haas v Hasenclever in dr. 1997, 149; Haas v Roter 1999, 53; Haas v Rittberger 1993, 178) in s svojim delovanjem vplivajo na samozaznavanje in definiranje interesa in preferenc (Roter 1999, 53).

Šibki kognitivizem do določene mere še pristaja na koncept racionalnega akterja, vendar že poudarja pomen procesa osmišljanja realnosti akterja skozi intersubjektivno ustvarjanje pomenov (Hasenclever in dr. 1997, 141) ter pomembnost interpretacije in refleksije akterjev (Weaver 1996, 164), ki pri močnih kognitivistih dobijo dodatno težo. V tem primeru države nikakor niso razumljene kot racionalni akterji, temveč kot igralci vlog (*role players*), ki ontološko (za razliko od vseh prejšnjih pristopov), nikakor niso pred režimi, saj jih je moč razumeti le v okviru širših normativnih struktur. Režimi torej niso več nekakšne tvorbe za ugodne kalkulacije koristi držav pri mednarodnem sodelovanju, ampak predstavljajo sklop skupnih razumevanj o sprejemljivem ravnanju v določenih položajih (Roter 1999, 53). Norme in režime je v močnem kognitivizmu torej

---

<sup>19</sup> Na ta način jih vidi tudi racionalistična teorija, ki predstavlja podlago za neo-neo raziskovalni program. O razlikah med racionalizmom in družbenim konstruktivizmom bomo obširno govorili v naslednjem poglavju, zato na tem mestu ne bomo podajali dodatnih pojasnil.



potrebno razumeti kot intersubjektivne pojave, ki jih je moč preučevati zgolj z nepozitivističnimi metodami (Kratochwill in Ruggie 1986).<sup>20</sup>

### 3.4 Mednarodni režim kot odvisna in neodvisna spremenljivka

»Režimi ne nastanejo sami od sebe, prav tako niso sami sebi cilj. Kadar so ustanovljeni vplivajo na obnašanje /akterjev/ in na izide (*outcomes*)« (Krasner 1982, 6). Krasner (*ibid.*) predstavi tri različne modele delovanja mednarodnih režimov glede na prevladujoča vzročna razmerja. Predstavili bomo dva modela – osnovnega, ki predpostavlja, da osnovni vzročni dejavniki vplivajo na nastanek režima, mednarodni režim pa vpliva na obnašanje akterjev in izide ter grocijanskega (*Grotian*), ki poudarja vpetost mednarodnega režima v širše strukture.

Slika 3.2: Osnovna vzročna razmerja



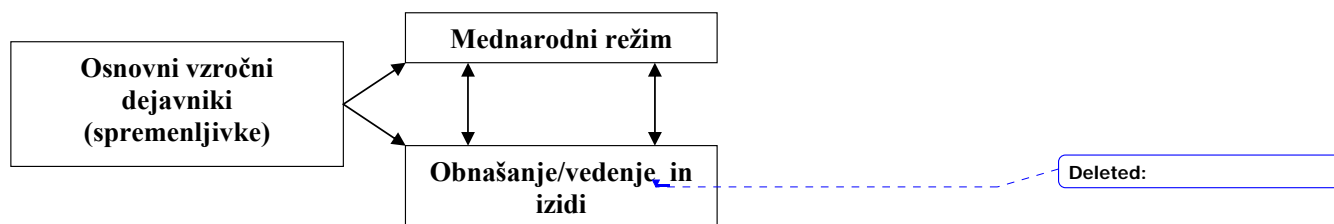
Vir: (prirejeno po Krasner 1982, 6).

V skladu z osnovnim modelom, kot je prikazan zgoraj, osnovni dejavniki (interes, moč, znanje) vplivajo na nastanek režima, ta pa po ustanovitvi oblikuje obnašanje/vedenje akterjev ter določa izide specifičnih režimskih politik. V prvem primeru je mednarodni režim predstavljen kot odvisna, v drugem pa kot neodvisna spremenljivka. Drugi model, ki ga bomo predstavili, je grocijanski, lahko bi ga poimenovali tudi sociološki, saj se

<sup>20</sup> Kratochwill in Ruggie sta bila ena prvih, ki sta opozarjala na nekonsistenten in (vsaj deloma) zmoten pristop k preučevanju mednarodnih režimov. Najprej sta opozorila na izjemen porast zanimanja za mednarodne režime od sredine šestdesetih let, ki je deloma pripomogel k spremembam v metodološkem in epistemološkem preučevanju mednarodne politike (1986, 761–2). Tradicionalno preučevanje mednarodnih režimov je potekalo v okviru analitične delitve na sodelovanje in konflikt v mednarodnih odnosih (pri čemer so liberalisti, idealisti in funkcionalisti zagovarjali procese sodelovanje, realisti in deloma marksisti pa konfliktno plat mednarodnih stikov) (1986, 762). Kljub temu so vse te študije potekale v okviru enotnega pristopa racionalne izbire (več v naslednjem poglavju), pri čemer so vsi očitno pozabili, da režimi niso »konkretne entitete« (*concrete entities*), ki jih je moč opazovati z zunanje Arhimedove točke opazovanja (*external Archimedean point*), »kot so po sebi« (*as they truly are*) (1986, 763). Glavni razlog, zaradi katerega je bilo dotedanje raziskovanje mednarodnih režimov nekonsistentno, je bil po njenem mnenju razkol med ontološko stvarnostjo režimov (družbenih konstrukcij utemeljenih na intersubjektivno ustvarjenih pomenih in pričakovanjih) in prevladujočim pozitivističnim pristopom, ki ni segal dlje od opazovanja obnašanja posameznih akterjev in vztrajanja pri doslednem ločevanju objekta in subjekta preučevanja (1986, 774).

osredotoča na delovanje režima znotraj »širšega družbenega okolja, ki omogoča pogoje za delovanje režima« (Krasner 1982, 9).

Slika 3.3: Grocijanski (sociološki) model vzročnih razmerij



Vir: (prirejeno po Krasner 1982, 9).

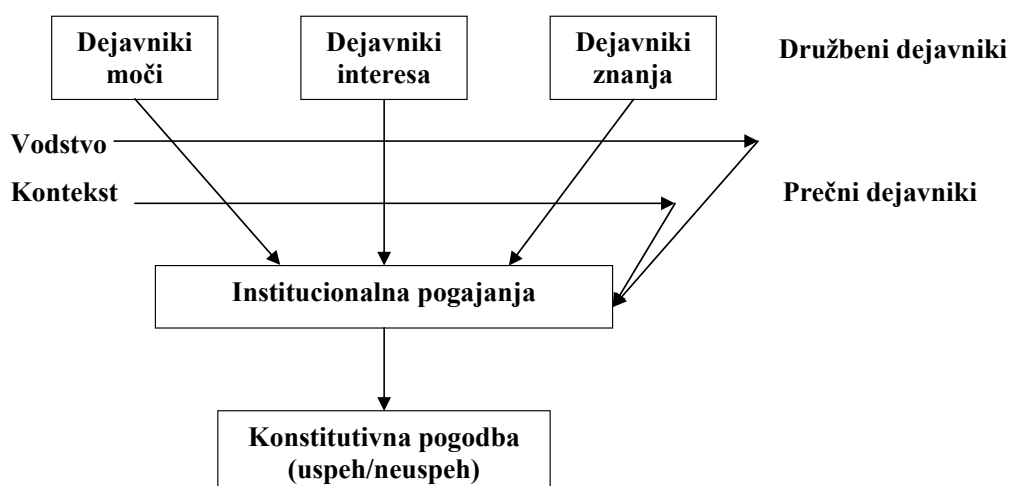
Zgoraj prikazani model (poenostavljeno) opozarja, da osnovni vzročni dejavniki ne delujejo zgolj skozi režimsko črno skrinjico, marveč vplivajo tudi neposredno na izide oziroma učinke režima. Poleg tega mednarodnega režima ne moremo nikoli izolirati kot neodvisno spremenljivko, saj obnašanje/vedenje in izidi režimskega delovanja povratno delujejo na mednarodni režim. Režim je tako v vsakem trenutku tako odvisna kot neodvisna spremenljivka, odnos na tej relaciji pa dialektičen.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Deloma smo o takem načinu delovanja pisali že na 15. in 16. strani. Tudi teza, da je normativna struktura režima s časom pridobivala v odnosu do agentov (držav) je posredno povezana s tem. Pri analiziranju mednarodnega režima nadzora nad mamili se bomo na začetku osredotočili na prvi del zgoraj predstavljenih shem (kako agenti preko osnovnih vzročnih faktorjev delujejo na ustanovitev režima, kar je predstavljalo središče zanimanja režimskih teoretikov na začetku preučevanja mednarodnih režimov), v nadaljevanju pa se bomo pomaknili proti drugemu delu, torej k preučevanju učinkov režimske strukture na agente in njihovega povratnega delovanja na strukturo (predmet zanimanja poznejših analiz mednarodnih režimov). Prva dva cilja, ki ju želimo z diplomskim delom doseči sta povezana predvsem z režimom v vlogi odvisne spremenljivke, medtem ko se zadnji nanaša na delovanje režima kot neodvisne spremenljivke (posledice mednarodnega režima).

### 3.5 Nastanek in razvoj režima

V delu, kjer smo si zastavili cilje, smo se vprašali, zakaj in kako pride do nastanka mednarodnega režima nadzora nad mamili. Zgoraj smo predstavili, kako delujejo vzročna razmerja pri nastanku in delovanju mednarodnega režima nadzora, v tem delu pa bomo podrobneje razčlenili zgolj prvi del. Poskusili bomo torej razložiti, kako se osnovni vzročni dejavniki povezujejo in vplivajo na nastanek režima (prikazano na spodnji sliki).

Slika 3.4: Multivariatni model nastanka režima



Vir: (prirejeno po Young in Osherenko 1993, 239).

Vidimo lahko, da osnovne (neodvisne) spremenljivke (interes, moč, znanje) stopijo v proces institucionalnega pogajanja (*institutional bargaining*) in v primeru uspešnih pogajanj pripeljejo do podpisa konstitutivne pogodbe za določen režim. Ta proces je v veliki meri določen (usmerjan) s prečnimi dejavniki vodstva in konteksta, v katerem se pogajanja odvijajo (Young in Osherenko 1993, 240). Zapisali smo že, da je na nastanek režima nadzora nad mamili najbolj vplival dejavnik moči, medtem ko je bila vloga preostalih dveh dejavnikov manjša, oziroma je njuna pomembnost pridobivala s časom. Način vodenja in zgodovinski kontekst procesa nastanka režima nadzora bosta predmet drugega dela diplomske naloge oziroma zgodovinske analize.

Zgoraj smo predstavili način nastanka mednarodnega režima. V dosedanjem besedilu pa smo pogosto omenjali tudi razvoj mednarodnega režima. Razvoj režima bi lahko razdelili na dva dela – obstojnost/trajnost<sup>22</sup> (*persistance*) režima in spremembe (*change*) režima (Haas 1993, 168; Jönsson 1993, 213–17). Tudi razvoj režima je pogojen z delovanjem osnovnih vzročnih dejavnikov, seveda pa avtorji različnim dejavnikom pripisujejo različen pomen.<sup>23</sup>

V skladu z definicijo mednarodnih režimov se moramo zavedati, da »/s/prememba pravil in postopkov odločanja predstavlja spremembo znotraj režima (ob predpostavki, da so norme in načela nespremenjena). Sprememba načel in norm pa pomeni spremembo režima samega« (Krasner 1982, 5).<sup>24</sup> V analizi zgodovinskega razvoja bomo videli, da so normativne prvine in načela režima nadzora nad mamili obdržala svojo grobo obliko od začetkov vse do danes, zaradi česar bi bilo nemara pravilneje, da bi uporabljali izraz spremembe znotraj režima, vendar menimo, da bo iz samega besedila razvidno, o kakšni vrsti sprememb bo govora.

---

<sup>22</sup> Nekateri nemški teoretiki trajnost režima celo štejejo med njegove konstitutivne elemente, govorijo pa tudi o robustnosti (*robustness*) mednarodnih režimov (Roter 1999, 43).

<sup>23</sup> Krasner (1982, 10–16) pri razlaganju režimskega razvoja dejavnikom interesa, moči in znanja doda še faktorje norm in načel ter prakse (*usage*) in navade (*custom*). Jönsson (1993, 216) pa na primer govori, da navade držav, oziroma delovanje pod vplivom navad (*habit-driven*), otežkočajo režimske spremembe.

<sup>24</sup> Drugače povedano »načela in norme predstavljajo normativni okvir režimov, medtem ko pravila in postopki odločanja predpisujejo bolj specifične odredbe primerne obnašanja« (Simmons in Martin 2003, 193).

### 3.6 Konstitutivni elementi mednarodnega režima nadzora nad mamili

Mednarodni režim smo na začetku definirali kot »nize implicitnih ali eksplicitnih načel, norm, pravil in postopkov odločanja, o katerih se na določenem področju mednarodnih odnosov približajo pričakovanja akterjev« (Krasner 1982, 3). Krasner (*ibid.*) tudi podrobneje opredeli posamezne konstitutivne elemente mednarodnih režimov. V skladu z njegovo opredelitvijo zato velja, da so:

- a) **načela**: prepričanja o dejstvih in vzrokih
- b) **norme**: v obliki pravic in dolžnosti določeni standardi vedenja
- c) **pravila**: posebna določila ali prepovedi vedenja
- d) postopki odločanja: prevladujoče prakse ustvarjanja in uresničevanja kolektivne izbire.

Seveda je jasno, da so za vsak režim značilna njemu lastna načela, norme, pravila in postopki odločanja, zato je pomembno, da pred nadaljevanjem ugotovimo, kateri so ti elementi, ko govorimo o mednarodnem režimu nadzora nad mamili. V skladu z našo usmeritvijo, da režime preučujemo kot normativne strukture, se bomo osredotočili zlasti na prva dva elementa, torej načela in norme, ki jih bomo identificirali s pomočjo relevantnih primarnih virov (že zgoraj smo ugotovili, da sta ta dva elementa pomembnejša od drugih, ko govorimo o spreminjanju režima).

Konstitutivni elementi mednarodnega režima nadzora nad mamili so naslednji:

- a) **načelo**: – zloraba opojnih drog predstavlja resno grožnjo posamezniku in človeštvu.
- b) **norma**: – omejitev ponudbe in povpraševanja po opojnih drogah na legitimno (znanstveno in medicinsko) rabo.<sup>25</sup>
- c) **pravila**: – določena v: – Enotni konvenciji o mamilih (1961), Konvenciji o psihotropnih substancah (1971)<sup>26</sup>, – Konvenciji zoper nezakonit promet mamil in

---

<sup>25</sup> Vprašanje, katere oblike uporabe opojnih drog so legitimne, je dolgo časa povzročalo spore med državami. Konsenz o tem, da je legitimna zgolj uporaba v medicinske in znanstvene namene in kaj natančno se sploh šteje pod tovrstno uporabo, je bil dosežen šele nekaj desetletij po prvih prizadevanjih za uvedbo nadzora nad mamili (leta 1961). Ta poudarek je zlasti pomemben za razumevanje počasnega procesa utrjevanja in sprejemanja norme med različnimi akterji. Natančneje bomo o teh procesih govorili v podpoglavju 3.3.

<sup>26</sup> Konvencija o psihotropnih substancah – *Convention on Psychotropic Substances*, sprejeta 21. februarja 1971 na Konferenci za sprejetje konvencije o psihotropnih substancah (*Conference for adoption of*

psihotropnih snovi (1988)<sup>27</sup>, – Protokolu o spremembi Enotne konvencije o mamilih (1972)<sup>28</sup>, – za identifikacijo opojnih drog je zlasti pristojna CND, – ocene legitimnih potreb držav in priporočila izdaja INCB.

**d) postopki odločanja:** – CND sestavlja 53 držav članic, kjer velja načelo ena država – en glas, – INCB sestavlja 13 članov (izvedencev), kjer velja načelo en član – en glas.

**(a)** Zgoraj smo omenili, da so se načela in norme mednarodnega režima nadzora nad mamili razvila že leta 1909 na zasedanju Mednarodne komisije za opij, čeprav ta ni sprejela zavezujočih dokumentov. V Resolucijah, ki jih je objavila komisija sicer ni eksplicitno omenjena grožnja, ki jo predstavlja zloraba opojnih drog, z izjemo 5. člena, kjer je navedeno, da: ».../prodaja in distribucija morfija že predstavlja hudo nevarnost /.../«, vendar bomo v drugem delu videli, da je prav epidemična zloraba opija na Kitajskem privedla do tega zasedanja in v tej luči bo postalo očitno, da je vodilno načelo omenjenih Resolucij prav to, ki smo ga navedli zgoraj.

V preambuli Enotne konvencije je zapisano, da se države »zavedajo, da zasvojenost z mamili resno ogroža posameznika in da predstavlja gospodarsko in socialno nevarnost za človeštvo« (3. odst. preambule). Konvencija o psihotropnih substancah pravi da so pogodbenice »zainteresirane za zdravje in blaginjo človeštva« (1. odst. preambule), in, da so »zaskrbljene zaradi problemov ljudskega zdravja in družbenih problemov, do katerih prihaja zaradi zlorabe posameznih psihotropnih substanc« (2. odst. preambule). Konvencija Združenih narodov zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih substanc prav tako na samem začetku omenja, da so podpisnice »zelo zaskrbljene zaradi obsega in naraščanja nezakonite proizvodnje, povpraševanja in prometa mamil in psihotropnih

---

*Convention on Psychotropic Substance*), stopila v veljavo 16. avgusta 1976. Do 24. junija 2010 je h konvenciji pristopilo 183 držav.

<sup>27</sup> Konvencija zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi – *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, sprejeta 19. decembra 1988 na Konferenci za sprejetje Konvencije zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi (*Conference for the Adoption of United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*), stopila v veljavo 11. novembra 1990. Do 24. junija 2010 je h konvenciji pristopilo 184 držav.

<sup>28</sup> Protokol o spremembi Enotne konvencije o mamilih – *Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs*, sprejet 25. marca 1972 na Konferenci Združenih narodov o sprejetju amandmajev k Enotni konvenciji o mamilih iz leta 1961 (*United Nations Conference to Consider the Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs 1961*), stopil v veljavo 8. avgusta 1975. Do 25. junija 2010 je protokol ratificiralo 125 držav.

snovi, ki pomenijo resno nevarnost za zdravje in blaginjo ljudi in negativno vplivajo na gospodarske, kulturne in politične temelje družbe« (1. odstavek preambule).

(b) Mednarodna komisija za opij v je v tretjem členu Resolucij navedla, da bi morala biti »uporaba opija v kakršnikoli obliki razen v medicinske namene v očeh skoraj vseh sodelujočih držav podvržena prohibiciji ali pazljivi regulaciji« (3. čl.). Enotna konvencija že v 2. odstavku preambule omenja, da se države »zavedajo, da ostaja medicinska uporaba opojnih drog nepogrešljiva za lajšanje bolečine in da je treba sprejeti potrebne ukrepe, da bi zagotovili razpoložljivost opojnih drog v ta namen«, kasneje pa, da stranke k pogodbi želijo »/.../ skleniti splošno sprejemljivo mednarodno konvencijo, ki bo zamenjala obstoječe pogodbe o opojnih drogah in omejila takšne droge na medicinsko in znanstveno uporabo /.../« (8. odstavek preambule). Konvencija Združenih narodov o psihotropnih substancah v 4. odstavku preambule navaja, da pogodbenice smatrajo »/.../ da so potrebni strogi ukrepi, da bi se uporaba teh substanc omejila samo na dovoljene namene /.../«, nato pa, da »priznavajo, da je uporaba psihotropnih substanc za medicinske in znanstvene namene nujna /.../« (5. odst. preambule).

Opozorili smo na nekaj primerov (bolj ali manj) jasne navedbe glavne norme in glavnega načela mednarodnega režima nadzora nad mamili, ki nas bosta spremljala vse do konca diplomskega dela. Ostalima dvema konstitutivnima elementoma mednarodnega režima nadzora pa ne bomo namenjali dodatne pozornosti, saj sta v luči naše naloge vse preveč specifična.

## **4 Mednarodno pravo, racionalizem, družbeni konstruktivizem – trije pogledi na mednarodne norme**

Mednarodne režime smo na začetku označili za normativne strukture, mednarodne norme pa so potemtakem v središču teh struktur. V pričujočem poglavju bomo zato mednarodne norme predstavili nekoliko podrobneje. Poglavje bo sestavljeno iz petih delov. V skladu z ugotovitvijo, da je mednarodni režim nadzora nad mamili enak mednarodnemu pravnemu režimu, bomo na začetku na kratko predstavili mednarodne norme z vidika mednarodnega prava. Drugi del bomo zastavili kot nekoliko obsežnejšo primerjavo racionalistične in konstruktivistične šole in njunih dojemanj mednarodnih norm. V navezavi na drugi del bomo v tretjem delu na kratko opisali proces socializacije mednarodnih norm, v četrtem pa pomen identitete akterjev za delovanje mednarodnega režima nadzora nad mamili. Poglavje bomo sklenili z enostranskim povzetkom celotnega teoretičnega dela (prvih treh poglavij) in napovedjo zgodovinske analize.

### ***4.1 Mednarodno pravo, mednarodni odnosi in mednarodne norme***

Mednarodno pravo in mednarodna politika sta dolgo časa veljala za dve različni področji delovanja, katerih študij je potekal vzporedno, vendar skrbno ločeno (Reus-Smit 2004, 1). Hladnovojna resničnost je raziskovalce prisilila k preučevanju s predpostavke, »da je mednarodno pravo le malo pomembno za tekmovalnost mednarodne politike. Pomembni so moč in interesi držav, pravo pa je bodisi sluga močnih, bodisi nepomembna zadeva« (Reus Smit 2008, 100).<sup>29</sup>

V osemdesetih letih prejšnjega stoletja pa so »ameriški politologi pod površjem režimske teorije ponovno odkrili mednarodno pravo« (Raustiala in Slaughter 2003, 540).<sup>30</sup> Vse od takrat se je pomembno razvijalo sodelovanje med preučevalci

<sup>29</sup> Dominantna realistična in kasneje neo-realistična paradigma v obdobju po drugi svetovni vojni je verjetno predstavljala glavni razlog za razkol med dvema področjema, saj so realisti vztrajno trdili, da mednarodno pravo izhaja iz mednarodne politike moči (Raffo in dr. 2007, 4).

<sup>30</sup> Trditev je seveda precej poenostavljena, saj mnogo avtorjev, ki so pisali o mednarodnih režimih (na primer Ruggie in Young) in mednarodnih odnosih (na primer »angleška šola«), nikoli ni zanikalo pomembnosti mednarodnega prava (Raustiala in Slaughter 2003, 553). Izjava se je pogosto pojavljala tudi kot kritika režimske teorije (zlasti s strani realističnih piscev in mednarodnih pravnikov), saj naj bi režimska teorija ne bila nič drugega, kot »vnovično odkritje mednarodnega prava s strani preučevalcev mednarodnih odnosov« (Slaughert Burley v Brglez 2008, 93).



mednarodnega prava in mednarodnih odnosov, oziroma povezovanje obeh področij v enoten študij (Simmons in Steinberg 2006, xxxvi), ki ga ponavadi označujemo z izrazom »politika mednarodnega prava« (Brglez 2008, 93; Reus-Smit 2004).

Mednarodno pravo je definirano kot »sistem pravnih načel in norm, s katerimi so določene pravice in dolžnosti subjektov mednarodnega prava v njihovih medsebojnih odnosih in v mednarodni skupnosti« (Türk 2007, 19). Preučevanje mednarodnih režimov poteka v »sivem območju« med mednarodnimi odnosi in mednarodnim pravom. Na začetku smo omenili, da pravniki koncept mednarodnega režima poznajo že zelo dolgo, medtem ko so ga politologi razvili relativno pozno. Prav zato pričenjamo razpravo o mednarodnih normah na področju mednarodnega prava.

Pomembnost načel in norm pri mednarodnih režimih smo spoznali že v prejšnjem poglavju, iz zgornjega zapisa pa je razvidno, da so načela in norme tudi del definicije mednarodnega prava in s tem poglavitno področje raziskovanja mednarodnih pravnikov.<sup>31</sup> Mednarodne norme »določajo /.../ subjekti mednarodnega prava, zlasti države, v svojih medsebojnih odnosih, z mednarodnimi pogodbami, z običajnim mednarodnim pravom in z dejavnostmi organizacij, ki imajo pristojnosti za oblikovanje norm mednarodnega prava« (Türk 2007, 19–20).

Mednarodni režim nadzora nad mamili temelji na mednarodnih pogodbah. Norma omejitve ponudbe in povpraševanja po opojnih drogah na legitimno rabo je torej del mednarodnega pogodbenega prava. Mednarodne pogodbe so definirane v 38. členu Meddržavnega sodišča. V skladu s tem členom lahko sodišče med drugim uporablja »meddržavne dogovore, bodisi splošne, bodisi posebne, s katerimi so postavljena pravila, ki jih države izrecno prepoznavajo«.<sup>32</sup> »Pravila mednarodnih pogodb veljajo med pogodbenimi strankami in ustvarjajo obveznosti samo za pogodbene stranke – so torej

---

<sup>31</sup> Nujno pa moramo poudariti, da so »načela in norme mednarodnega prava /.../ pravne narave« (Türk 2007, 19). Razumeti moramo torej, da ni vsaka norma pravna norma, s čimer so imeli probleme zlasti konstruktivistični avtorji, ki mnogokrat niso znali dobro razdelati razlik med normami (političnimi, moralnimi, pravnimi, družbenimi...) (Reus-Smit 2008, 116), čeprav se je treba vsaj deloma strinjati z znano konstruktivistko Martho Finemore, ki pravi, da: »Preprosto ni jasno, kaj ločuje pravne norme od preostalih norm« (Finemore v Wiener 2008, 41).

<sup>32</sup> Statut Meddržavnega sodišča – *Statute of the International Court of Justice*, sprejet 26. junija 1945 kot integralni del Ustanovne listine Združenih narodov – *Charter of the United Nations*, v veljavi od 24. oktobra 1945. Do 25. junija 2010 je oba dokumenta ratificiralo 192 držav.

partikularno, in ne obče pravo. Slednje se lahko razvije iz pogodbene prakse, kadar je ta zelo razširjena« (Türk 2007, 57).<sup>33</sup>

V povezavi z režimom, ki ga analiziramo, je vredno opozoriti tudi na koncept »mehkega prava« (*soft law*), ki je »nekaj manj kot popolnoma obvezujoče in prisilno pravilo in nekaj več kot gola politična izjava« (Deng 2007, 147).<sup>34</sup> Resolucije Mednarodne komisije za opij iz Šanghaja bi lahko imeli za primer mehkega prava. Pravno so namreč nezavezujoče (priporočila), pa kljub temu vzpostavljajo temeljna načela in norme kasnejšega režima nadzora nad mamili. Ugotovili smo že, da bi s politološko konceptualizacijo mednarodnega režima začetke mednarodnega nadzora nad mamili lahko postavili v leto 1909, medtem ko to v skladu z mednarodnopravnim pogledom ni mogoče, razen če vpeljemo razlikovanje med »trdim« (*hard law*) in mehkim pravom. Ta primer lepo ponazarja prekrivajoč se odnos mednarodnega prava in mednarodne politike ter razkriva, zakaj lahko govorimo o politiki mednarodnega prava.

»Sprejem(anje) mednarodnih norm lahko zavzame več različnih oblik, ki vsebujejo moralno, politično in pravno zavezo. Pravnike najbolj zanima, če je določena norma dosegla status prava« (Deng 2007, 147), medtem ko politologe bolj zaposluje opazovanje političnega učinka norme. Različne teorije mednarodnih odnosov seveda mednarodnemu pravu in mednarodnim normam pripisujejo različen pomen, kar bomo spoznali v naslednjem delu znotraj širše zastavljene razprave o naravi in vlogi norm in idej v racionalistični in konstruktivistični meta-teoriji mednarodnih odnosov.

---

<sup>33</sup> Obče (ali) običajno pravo mora zadostiti dvema zahtevama: a) obstajati mora obča praksa držav (široko sprejeto delovanje držav v skladu z določeno normo); ter b) »opinio juris« (prepričanje držav, da je ta praksa del obveznosti izhajajočih iz mednarodnega prava) (Price v Reus-Smit/Reus-Smit 2004, 106). Zgoraj smo zapisali, da bomo mednarodni režim nadzora nad mamili občasno imenovali tudi »globalni režim« – zaradi njegove skorajda univerzalne sprejetosti, vendar si ne bi upali trditi, da je nadzor nad mamili že postal del občega (običajnega) prava, kot smo ga opredelili v prejšnjih vrsticah.

<sup>34</sup> Mehko pravo v skladu z eno od definicij »variira od pogodb, ki vsebujejo samo mehka določila /.../, do neobvezujočih ali prostovoljnih resolucij in načinov obnašanja, določenih s strani mednarodnih in regionalnih organizacij /.../, do izjav, ki so jih pripravili posamezniki na nevladnih položajih, ki pa kažejo na postavljanje mednarodnih načel« (Chinkin v Deng 2007, 147). Tudi Klabbers (2002, 201) med mehko pravo šteje zlasti resolucije organizacij, ki sicer niso pravo v pravem pomenu besede, vendar nikakor ni moč trditi, da so tudi brez vsakršnega pravnega učinka. Elvins (2003, 47) pa celo meni, da je prav pri mednarodnem nadzoru nad mamili uporaba mehkega prava še posebej poudarjena.

## 4.2 Mednarodne norme v racionalistični in konstruktivistični perspektivi

Mednarodne norme so bile tradicionalno predvsem področje raziskovanja mednarodnih pravnikov, medtem ko so jih preučevalci mednarodne politike dolga desetletja pretežno ignorirali.<sup>35</sup> V zadnjem obdobju pa sta se obe disciplini odprli in pokazali novo zanimanje za razumevanje načinov, s katerimi norme in pravila usmerjajo delovanje akterjev. Interes za ideje in njihovo zmožnost preoblikovanja mednarodne politike je ponovno zavel med analitiki mednarodnih odnosov. Zanimanje za moč idej, norm in pravil v teoriji mednarodnih odnosov pa je morebitno sodelovanje s teoretiki mednarodnega prava naredilo pomembnejše in privlačnejše (Finnemore 2007, 266).

»V devetdesetih letih se vzpon konstruktivistične teorije tesno poveže z delom pravnih strokovnjakov /.../« (Chekel v Raustiala in Slaughter 2003, 544). Tako konstruktivistični pisci kot mednarodni pravniki se osredotočijo na vlogo norm in prava, pri čemer njihova dela odražajo nezanemarljiv vpliv angleške šole in zgodnjih konstruktivistov (Kratowill in Ruggie 1986). Konstruktivistična teorija pomembno zaznamuje teorijo mednarodnega prava (Raustiala in Slaughter 2003, 544).<sup>36</sup>

Na tej točki se bomo, vsaj začasno, oddaljili od razmišljanja o odnosu med normami, mednarodnim pravom in mednarodnimi odnosi in se posvetili predstavitvi razprave med racionalizmom in družbenim konstruktivizmom, ki v zadnjih letih predstavlja eno najpomembnejših tem v znanosti o mednarodnih odnosih.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Govorimo zlasti o obdobju hladne vojne, saj so sicer: »razmišljanja o vlogi mednarodnih norm pri delovanju akterjev v mednarodni skupnosti /.../ navzoča skozi vso zgodovino proučevanja mednarodnih odnosov, pojavljala pa so se že pred uveljavitvijo mednarodnih odnosov kot samostojne znanstvene discipline/.../. Pravi razcvet je preučevanje mednarodnih norm doživelo v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja« (Brglez in Peter 2007, 823). Finnemore in Sikkink (1998, 916) ugotavljata, da so preučevalci mednarodnih odnosov desetletja ignorirali mednarodno pravo, filozofijo in etiko, čeprav so norme bistveni del običajnega prava, ki ima pomemben vpliv na politično obnašanje. Hurrell (2003, 137) pa povratek normativne politične teorije razume kot enega najpomembnejših dogodkov zadnjih let.

<sup>36</sup> Vsi mednarodni pravniki seveda niso bili navdušeni nad bliskovitim vzponom zanimanja za mednarodno pravo in norme. Koskenniemi (2009) je izrazito kritičen do (predvsem) konstruktivističnega projekta odkrivanja mednarodnega prava, ki ga preučijo z analizo sprememb v terminologiji v obdobju od konca hladne vojne. Spremembo izrazoslovja (*government-governance, responsibility-compliance, rules-regulation...*) razume kot relativizacijo ali mehčanje mednarodnega prava in njegovo prilastitev s strani strokovnjakov za mednarodne odnose.

<sup>37</sup> Poudariti je treba, da sta tako racionalizem kot družbeni konstruktivizem meta-teoriji oziroma družbeni teoriji mednarodnih odnosov, iz katerih je treba specifične teorije šele izluščiti (Barnett 2007, 332), oziroma »metafizični pogled na realnost, ki jo preučujejo strokovnjaki in na znanje, s katerim želijo to resničnost intepretirati« (Adler 2003, 96). Govorimo tudi o »četrti« razpravi v teoriji mednarodnih odnosov. Preostale tri, torej razprava med idealizmom in realizmom v štiridesetih letih, med

V veliki meri je to razprava o normah. Od dolgoletnega nezanimanja za mednarodne norme (»ali norme in pravo sploh kaj štejejo?«) je debata prešla na vprašanje, na kakšen način norme vplivajo na mednarodno skupnost in akterje (»kako norme štejejo?«)<sup>38</sup> in na zanimanje za razlike med normami (»katere norme štejejo?«)<sup>39</sup>. V tem delu bomo poskusili skicirati odgovore na zgornja vprašanja, predstaviti glavne ločnice med racionalizmom in konstruktivizmom (ki smo ju že nekajkrat omenili, a nikdar natančneje obrazložili) in hkrati razložiti poglede na mednarodne norme znotraj ene in druge teorije.<sup>40</sup>

Mednarodne norme smo zgoraj definirali kot »v obliki pravic in dolžnosti določene standarde vedenja« (Krasner 1982, 3).<sup>41</sup> Takšna oblika (torej poudarjanje pravic in dolžnosti) je značilna za pravno razumevanje mednarodnih norm. Druga uporabna opredelitev mednarodnih norm, ki je prav tako široko sprejeta, pa jih opiše kot »standarde primernega vedenja akterjev z dano identiteto« (Finnemore in Sikkink 1998, 891) oziroma kot »kolektivna pričakovanja o primernem vedenju akterjev z dano identiteto« (Katzenstein 1996, 5). Obe definiciji sta si bližje, kot se morda zdi na prvi pogled, saj lahko hitro uvidimo, da primerno vedenje ni nič drugega kot sklop pravic in dolžnosti. V diplomski nalogi bomo mednarodne norme vedno omenjali z omenjenima pojmovanjema v mislih.<sup>42</sup>

Sedaj se lahko resnično posvetimo vprašanju, ki ga napovedujemo že nekaj časa: »Kaj je torej srž razprave med racionalisti in konstruktivisti?«<sup>43</sup> Fearon in Wendt (2003, 52–4) identificirata tri pomembne točke (navedli bomo dve in sicer **a** ter **c**) okrog katerih se vrti

---

behaviorizmom in tradicionalizmom v petdesetih in šestdesetih letih in med realizmom in liberalizmom v sedemdesetih in osemdesetih letih so se odvijale znotraj racionalističnega okvirja (Weaver 1996, 150).

<sup>38</sup> Glej na primer članek Friedricha Kratochwilla: *How do norms matter?* (2000, 35–68)

<sup>39</sup> Glej na primer članek Jeffreyja W. Legra: *Which norms matter? Revisiting the »Failure« of internationalism* (2006, 233–59) ali Finnemore in Sikkink (1998, 905–9).

<sup>40</sup> Večkrat smo že omenili, da so mednarodni režimi normativne strukture, v predstavitvi teorij mednarodnih režimov pa smo opozorili tudi na razlike v meta-teoretski usmerjenosti posameznih teorij. V tem poglavju bomo videli, da ta usmerjenost določa videnje načina delovanja mednarodnih norm, ki je ključnega pomena za osmišljanje mednarodnih režimov, zaradi česar so teorije mednarodnih režimov le deloma združljive.

<sup>41</sup> Poenostavljeno so mednarodne norme »pravice in obveznosti mednarodnih akterjev« (Krasner in Ruggie v Brglez in Peter 2007, 825).

<sup>42</sup> Definicij in konceptualizacij mednarodnih norm je sicer še veliko. Glej na primer Hurrell (2003, 143), Deng (2007, 142); za primerjavo norm, pravil in institucij pa: Finnemore in Sikkink (1998, 891) ali Sandholtz in Sweet (2004, 239).

<sup>43</sup> Benvenisti in Hirsch (v Beck 2009, 27–8) menita, da je »razlikovanje med teorijo racionalne izbire in sociološko analizo ena poglobitvenih ločnic v družbenih vedah sploh«.

razprava, dodali pa jim bomo še tri točke **(b, d, e)** in jih skupaj uporabili kot izhodišče za našo predstavitev:

**(a)** ali so pomembnejši »materialni« (*material*) ali »idejni« (*ideational*) dejavniki? Prvi dve točki sta povezani z vprašanjem o ontoloških predpostavkah posameznega pristopa. Materializem je v osnovi pogled, da »strukturo, ki zamejuje delovanje, določajo dejavniki, kakor so razporeditev moči, tehnologija in geografija« (Barnett v 2007, 326), ki je značilna za racionalistično dojetje sveta. Konstruktivizem pa je (vsaj deloma) utemeljen na nasprotovanju materializmu (Fearon in Wendt 2003, 58), saj vidi normativne in idejne strukture kot enakovredne materialnim (Reus-Smit 2004, 21). Z drugimi besedami: »materialni dejavniki delujejo kot omejitve, kako delujejo, pa je pomembno od idej« (Fearon in Wendt 2003, 59).

**(b)** ali je za mednarodno skupnost značilen »individualizem« (*individualism*) ali »holizem« (*holism*)? Akterji v skladu s teorijo racionalne izbire delujejo racionalno, kadar izberejo strategijo, ki bo imela glede na dane in stalne preferenc, zanje najugodnejše posledice (Keohane 1984, 27; Wendt 2004, 263). Individualistična ontologija, ki je značilna za racionalizem, predpostavlja, da »imajo delovalci sklop prirojenih interesov, ki so stalni, in da struktura, ki njihovo ravnanje zamejuje, izhaja iz kopičenja lastnosti delovalcev« (Barnett 2007, 326), oziroma, da »je razporeditev interesov tista, ki je najpomembnejša za družbeni red« (Mayer in dr. 1993, 394).

Racionalisti so razvili ahistorično pojmovanje institucionalnega razvoja, v katerem je država opisana kot brezčasen racionalen akter, ki skuša premostiti težave izhajajoče iz anarhične strukture mednarodne skupnosti (ta pa je stalna, zato se institucije v različnih obdobjih ne morejo pretirano spreminjati) (Reus-Smit 2004, 32). V skladu s takim pogledom torej agent (akter/delovalec) nujno obstaja/biva pred strukturo, medtem ko »konstruktivizem predpostavlja, da sestavni deli obstajajo zgolj v odnosu do celote« (Fearon in Wendt 2003, 53), oziroma da je mednarodna skupnost ontološko gledano holistična, kar pomeni, da je vzajemno povezana skozi procese »družbene konstrukcije znanja in družbene konstrukcije realnosti« (osnovni predpostavki konstruktivističnega

pristopa) (Adler 2003, 95).<sup>44</sup> Družbeni svet s tega zornega kota sestavljajo intersubjektivno ustvarjena družbena dejstva, norme pa imajo pomembno vlogo, saj v celoti prežemajo ta (družbeni) svet (Struett v Dekker in Werner 2004, 329).<sup>45</sup> Konstruktivistična zavezanost holizmu je posledica njihovega dojetja intersubjektivne narave mednarodne družbe (Brglez 2008, 109).

(c) ali akterji delujejo po logiki »posledic« (*consequences*) ali po logiki »primernosti« (*appropriateness*)<sup>46</sup>? Racionalnost je možno razložiti na več načinov. V teoriji racionalne izbire se ponavadi nanaša na instrumentalno mišljenje, ki ga označimo tudi z izrazom logika posledic (Wendt 2004, 263), medtem ko je za konstruktivistično analizo značilno osredotočanje na delovanje v skladu z logiko primernosti (Reus-Smit 2004, 23). Delitev med logikama lahko razumemo zlasti kot temeljno razhajanje med znanstveniki, katere »leče« naj se uporabljajo za preučevanje mednarodnih pojavov – instrumentalne leče posledic ali normativne leče primernosti (Beck 2008, 28).

Logika posledic pomeni, da racionalni subjekt (*homo economicus*) deluje v preračunljivi maniri in pazljivo uravnava svoje delovanje glede na njegove učinke oziroma posledice za doseganje svojih ciljev (Fearon in Wendt 2003, 60). »Logika posledic pripisuje človeško ravnanje pričakovanim stroškom in koristim posameznega dejanja, v zavesti, da drugi delovalci počnejo enako. Ta logika torej poudarja, da delovanje žene delovalčeva računica, kako verjetno je, da bo določena strategija koristila njegovim preferencam« (Barnett 2007, 333). V skladu s to logiko norme in institucije štejejo zgolj v smislu, da vplivajo na akterjeve strategije (računice) z zmanjševanjem transakcijskih stroškov, odkrivanjem najpomembnejših točk za sodelovanje med akterji in zagotavljanjem okvira za sodelovanje, medtem ko ne vplivajo na akterjeve preference (Hurrell 2003, 144). Mednarodne norme in mednarodno pravo so v racionalizmu razumljeni kot funkcionalne regulativne družbene institucije (Reus-Smit 2004, 18), ki akterja zgolj omejujejo pri njegovem delovanju v skladu z logiko posledic.

---

<sup>44</sup> Kadar akterji ustvarjajo institucije, so vedno vpeti v hkratni proces ustvarjanja družbenih identitet in definicij individualnega in kolektivnega interesa, določanja družbenega dobrega in zastavljanja ciljev, zaradi česar je politiko potrebno gledati holistično (Reus-Smit 2004, 30).

<sup>45</sup> Že sociologa kot sta Emile Durkheim in Talcot Parsons, na katera se včasih sklicujejo konstruktivisti, sta, na primer zagotavljala, da dejstvo obstoja stikov med različnimi družbenimi entitetami predpostavlja sovpadajoča pričakovanja (ta pa so nujno intersubjektivna), ki temeljijo na določeni skupni vrednostni orientaciji (Mayer in dr. 1993, 394).

<sup>46</sup> V slovenščini se uporablja tudi izraz »logika obvez« (Brglez 2008, 177).

Alternativa delovanju po logiki posledic je delovanje, v katerem akter (*homo sociologicus*) deluje v skladu s svojo percepcijo (normativno) pravnega delovanja, raje kot v skladu s pričakovanimi stroški in koristmi (Wendt 2004, 264). Wiener (2008, 41) logiko primernosti razume kot sklop treh povezanih značilnosti. Mednarodne norme morajo delovati kot močne in prepoznavne smernice vedenja. Med družbenimi in pravnimi normami ni pomembne razlike, poleg tega pa norme skozi čas ohranjajo koherenten pomen za vse družbene skupine. Logika primernosti je pomembno povezana s socializacijo mednarodnih norm. Moravcsik (2000, 628) nastanka mednarodnega režima človekovih pravic na primer ne razume kot posledico racionalnega delovanja akterjev, temveč kot »transnacionalno socializacijo«, kot delovanje po logiki primernosti (o socializaciji norm bo več govora v nadaljevanju tega poglavja).<sup>47</sup> Bistvo logike primernosti je torej v poudarku, da: »delovalci sledijo pravilom, /t/a pa določajo njihov način ravnanja, odvisno od zavedanja samih sebe in tega, kaj je v situaciji primerno« (Barnett 2007, 333).<sup>48</sup>

Delitev norm na »uporabne« (*as useful*) in »pravične« (*as right*) je vzporedna ločnici med logiko posledic in primernosti, le da vprašanje, kateri logiki sledijo akterji, zamenja vprašanje, zakaj akterji upoštevajo norme. Nekateri racionalisti tako zatrjujejo, da akterji sledijo normam zgolj takrat, ko je to zanje uporabno (Fearon in Wendt 2003, 61), medtem ko konstruktivistični avtorji poudarjajo, da se skozi politiko, ki je neizogibno družbena dejavnost, izoblikuje mnenje, kaj je primerno, pravilno, pravično vedenje (Reus-Smit 2004, 3), ki mu akterji sledijo prav zaradi teh značilnosti, saj jih dojemajo kot pomembne (Fearon in Wendt 2003, 61).

**(d)** razlikovanje med »konstitutivnimi« (*constitutive*) in »regulativnimi« (*regulative*) normami? Zgoraj smo zapisali, da racionalisti izpostavljajo regulativno funkcijo mednarodnih norm in mednarodnega prava. Noben racionalistični pristop si »ne more zamisliti, da bi ideje in norme ne le zamejevale, ampak dejansko vzpostavile način, kako države določajo svoje interese« (Barnett 2007, 328). Konstruktivisti pa za razliko od njih

---

<sup>47</sup> Koncept logike primernosti je široko prisoten tudi v preučevanju mednarodnega prava. Tako naj bi se »večina študij o upoštevanju/podleganju/spoštovanju (*compliance*) mednarodnega prava sklicevala na logiko primernosti« (Wiener 2008, 46).

<sup>48</sup> Oziroma od njihove identitete. Tudi o pomenu identitete akterjev bomo pisali v nadaljevanju tega poglavja.

kažejo na vzajemno konstitutiven odnos med državami, mednarodno strukturo in normami (Deng 2007, 144).

Katzenstein (1996, 5) regulativne norme razume kot tiste, ki določajo standarde primerne obnašanja, kot konstitutivne pa tiste, ki določajo identitete akterjev.<sup>49</sup> Konstitutivne norme potemtakem niso zgolj v funkciji urejanja obstoječih dejavnosti, marveč za te dejavnosti dejansko ustvarjajo možnost (jih konstituirajo).<sup>50</sup> Pravila suverenosti, na primer, ne le urejajo državne prakse, ampak tudi omogočajo idejo suverene države (Barnett 2007, 328).<sup>51</sup> Friedrich Kratochwill, eden prvih, ki je sistematično obravnaval pravila in merila v mednarodnih odnosih, je opozoril, da se teh ne bi smelo obravnavati, kakor da naravno obstajajo, saj jih ustvarjajo in prilagajajo praksa, premislek in razprave, kako norme in pravila prenesti v nove razmere (Barnett 2007, 328).<sup>52</sup>

(e) razprava o primernosti uporabe pozitivističnega pristopa v epistemologiji in metodologiji. Tovrstno (v prejšnjem odstavku razloženo) preučevanje norm in pravil pa zahteva tudi prilagoditev pristopa preučevanja, oziroma spremembe v epistemološkem in metodološkem raziskovanju. Do sedaj smo govorili o racionalizmu in konstruktivizmu kot o edinih dveh meta-teoretičnih (oziroma družbenih) pristopih v mednarodnih odnosih. Večina avtorjev (na primer Brglez 2008, 104–11; Smith in Owens 2007, 353; Weaver 1996, 165–9) pa danes verjame, da družbeni konstruktivizem v skrajnosti svojega argumenta predstavlja tretjo skupino – poststrukturalizem (Lovec 2008, 19).<sup>53</sup>

Racionalistični raziskovalni program, oziroma program treh glavnih teorij ki tvorijo »razpravo o paradigmah« (neo-neo sinteza in marksistični pristopi) je metodološko vezan

---

<sup>49</sup> Temelj vseh norm pa naj bi predstavljala »Grundnorm«, ki označuje skupek meta-norm, pravil, ki določajo, kako naj pravne norme nastajajo, kako se uporabljajo in interpretirajo« (Kelsen v Wiener 2008, 40).

<sup>50</sup> Regulativne norme lahko razumemo kot tiste, ki določajo in usmerjajo vedenj, kot konstitutivne pa tiste, ki ustvarjajo nove akterje, interese ali načine delovanja (Ruggie in dr. v Finnemore in Sikkink 1998, 891).

<sup>51</sup> Sandholtz in Sweet (2004, 261) pravita: »Norme suverenosti so temeljna konstitutivna pravila mednarodne skupnosti«. Tako jih vidi tudi Jackson (1987, 209).

<sup>52</sup> Hurrell (1993, 68) na primeru norme vzajemnosti (vzajemnega spoštovanja med suverenimi državami) kritizira racionalistični pogled, ki to normo razume kot »dano, ahistorično, akulturno, ki naravno obstaja v naravi stvari« (*dans la nature des choses*).

<sup>53</sup> Velja opozoriti, da se za poststrukturalistične pristope pogosto uporabljajo tudi druga imena, na primer post-pozitivizem (Smith in Owens 2007, 353), dekonstruktivizem (Weaver 1996, 169) ali kritični pristopi (Smith 1996, 12).



na pozitivizem<sup>54</sup> (in epistemološki empiricizem) (Smith in Owens 2007, 354), poststrukturalisti (post-pozitivisti) zanikajo obstoj kakršnegakoli objektivnega temelja, »na osnovi katerega bi bilo mogoče bodisi preverjati bodisi koherentno utemeljiti teorijo« (epistemološki relativizem–perspektivizem) (Brglez 2008, 109–10), medtem ko se družbeni konstruktivizem danes poskuša uveljaviti kot sredinski (torej glavni) tok v teoriji mednarodnih odnosov, zato je zanj značilno, da do določene mere še sprejema koncept racionalnega akterja in pozitivizem kot epistemološko in metodološko izhodišče (Smith in Owens 2007, 354).<sup>55</sup>

Za zaključek naj še enkrat opomnimo, da se v skladu s to skico neo-neo teoriji mednarodnih režimov uvrščajo v racionalistično–pozitivistično skupino, šibki kognitivisti v družbeni konstruktivizem blizu kognitivnega behaviorizma, medtem ko močni kognitivisti v celoti zavrnejo možnost individualistično–racionalistične ontologije in pozitivističnega raziskovanja režimov ter s s tem pomaknejo k nekoliko radikalizirani obliki konstruktivizma.

---

<sup>54</sup> Za pozitivizem je značilno: a) prepričanje o enotnosti znanosti; b) razlikovanje med dejstvi in vrednotami; c) prepričanje, da v družbenem svetu, tako kot v naravnem obstajajo ponovljivosti in; d) da lahko resničnost trditev preučujemo s sklicevanjem na nevtralna dejstva (Smith 1996, 16; Smith in Owens 2007, 353).

<sup>55</sup> Adler (2003, 101) piše, da konstruktivisti uporabljajo veliko različnih metod: pozitivistične, post-pozitivistične, kvantitativne, kvalitativne in kombinacije vsega naštetega. Tudi to nakazuje na sredinsko pozicijo družbenega konstruktivizma, kljub temu da Adler izrecno ne ločuje med post-strukturalisti (»postmodernističnim krilom radikalnega konstruktivizma«, kot jih imenuje) in preostalimi konstruktivisti, kot med dvema ločenima skupinama.

### 4.3 Socializacija mednarodnih norm

V zadnji tezi e), ki smo jo navedli zgoraj, trdimo, da je razvoj mednarodnega režima nadzora nad mamili potekal v treh stopnjah. Prva stopnja, v kateri pride do nastanka in oblikovanja norme, zajema obdobje od leta 1909 do podpisa Enotne konvencije o mamilih leta 1961. Druga stopnja, v kateri pride do difuzije, širitve oziroma širokega sprejemanja norme med mednarodnimi akterji traja od leta 1961 do leta 1972, ko je podpisan protokol k omenjeni konvenciji. V zadnjem obdobju, ki traja od leta 1972 do danes, pa pride do vse bolj izrazitega pojava ponotranjanja (internalizacije) norme s strani mednarodnih akterjev. Sosledje treh stopenj sestavlja proces, ki ga konstruktivisti imenujejo »socializacija mednarodnih norm« (Deng 2007, 146) in ga bomo kot življenjski cikel norm predstavili v naslednjih odstavkih (govorimo seveda o normi omejitve ponudbe in povpraševanja po opojnih drogah na legitimno rabo).<sup>56</sup>

V prvi fazi pride do nastanka (*emergence*) določene norme. Med vire mednarodnih norm ponavadi štejemo normativne dejavnike (druge norme), sistemske dejavnosti (dramatični šoki in sistemske nedorečenosti), družbene odnose med akterji (identifikacija določenih skupin z normo) in materialne dejavnike (dominacija, moč) (Peter in Brglez 2007, 828–9), ki na razvoj norm vplivajo sočasno.<sup>57</sup>

V tej fazi je glavno delovanje »zagovornikov norm« (*norm entrepreneurs*), ki jih pri njihovem delovanju vodi empatija, altruizem ali predanost določeni ideji.<sup>58</sup> Pri tem uporabljajo jezik, ki norme imenuje, interpretira in celo ustvarja (Finnemore in Sikkink 1998, 897). »Nove norme nikoli ne stopijo v normativni vakuum, zato se morajo od samega začetka kosati z drugimi normami in interesi« (Finnemore in Sikkink v Peter in

---

<sup>56</sup> V diplomskem delu proces socializacije mednarodnih norm predstavljamo predvsem na podlagi oziroma v skladu s člankom »*International norm dynamics and domestic change*« (Finnemore in Sikkink 1998). Za podrobnejšo analizo tega procesa glej na primer delo »*The power of human rights. International norms and domestic change*« (Rise in dr. 1999). Nadelman (1990, 6–7), ki je raziskoval razvoj norm v povezavi s prohibicijskimi režimi (prepoved trgovine s sužnji, piratstva, trgovine z mamili) pa, denimo, opaža, da razvoj ponavadi poteka v petih stopnjah. Na prvi stopnji določena dejavnost velja za legitimno in ji redkokdo nasprotuje. Na drugi stopnji je aktivnost prepoznana kot nelegitimna ali »zla«, na tretji stopnji pričenejo zagovorniki norm intenzivneje prepričevati države k ustanovitvi režima in kodifikaciji pravil, na četrti stopnji pa pride do ustanovitve sistema, ki kršitve norme kriminalizira in sankcionira. Peta stopnja se pojavi le redko, v primeru ko dejavnost zaradi ukrepov praktično izgine. Bralec lahko hitro ugotovi, da so razlike med to konceptualizacijo in tisto, ki jo uporabljamo mi, le manjše razlike.

<sup>57</sup> V zgodovinski analizi bomo sproti opozarjali na (so)vplivanje posameznih virov.

<sup>58</sup> Uporablja se tudi izraz »podjetniki« norm (Barnett 2007, 342).

Brglez 2007, 826), »zaradi česar jih drugi akterji pogosto sodijo kot nelegitimen poskus spreminjanja obstoječih pravil in jih ostro kritizirajo« (Peter in Brglez 2007, 826).<sup>59</sup> Večina piscev se strinja, da so prvi zagovorniki norm nedržavni akterji, v določenih primerih pa lahko tudi države (Peter in Brglez 2007, 826).<sup>60</sup> »Kadar zagovornikom norm uspe prepričati kritično množico držav, da postanejo voditeljice in sprejmejo novo normo, lahko rečemo, da je norma dosegla »točko preloma« (*tipping point*)« (Finnemore in Sikkink 1998, 901). Norma omejitve opojnih drog po našem mnenju to točko doseže leta 1961, ko množica držav podpre Enotno konvencijo o mamilih. Po točki preloma norma pridobi na zagonskem momentu, nabira širšo podporo, krivulja ki naj bi ponazarjala življenjski cikel norme, pa se v skladu s pričakovanji vedno bolj vzpenja (Peter in Brglez 2007, 827).

V drugi fazi, ki sledi točki preloma, se prične proces bolj dinamičnega sprejemanja nove norme. Natančna motivacija za to drugo stopnjo je lahko različna, vendar gre v glavnem za kombinacijo pritiska po prilagajanju, želje po povečanju mednarodne legitimnosti in želje voditeljev po krepitvi svojega ugleda (Finnemore in Sikkink v Barnett 1997, 343). Vlogo zagovornikov norm na tej stopnji prevzamejo države, mednarodne organizacije in različne vrste bolj ali manj formalnih omrežij, norme pa se širijo skozi proces socializacije in postopne institucionalizacije in ne več toliko s pomočjo prepričevanja (Finnemore in Sikkink 1998, 898).

V fazi internalizacije norme je možno, da norma postane tako široko sprejeta, da jo akterji ponotranjijo in delujejo v skladu z njo skorajda avtomatično (Finnemore in Sikkink 1998, 904). Mednarodni režim nadzora nad mamili v to fazo stopi po letu 1972. Na tej stopnji lahko norma postane izredno močna, saj njeno upoštevanje ni več vprašljivo in težko opazna, saj ni več predmet javne razprave (Finnemore in Sikkink 1998, 904). Tako utrjene norme pa je »tudi težje spreminjati, saj so prek njihovega povratnega delovanja konstitutivne tudi za identitete akterjev v mednarodni skupnosti« (Wendt; Jeppesen in dr. v Peter in Brglez 2007, 827). Prav identiteta držav pa je osrednja točka diskusije naslednjega dela tega poglavja.

---

<sup>59</sup> Liberalisti pravijo, da se morajo vrednote in norme boriti na »prostem trgu idej« in se na ta način razvijati (Pease 2003, 67).

<sup>60</sup> Vsi zagovorniki norm pa potrebujejo določeno organizacijsko platformo (nevladno ali vladno organizacijo, civilno združenje), s pomočjo katere promovirajo svoje norme (Finnemore in Sikkink 1998, 899).

#### ***4.4 Identiteta držav glede na njihovo vlogo pri mednarodnem nadzoru nad mamili***

»Uživanje kokinih listov traja že od leta 3000 pred našim štetjem. Kako nameravate ukiniti njihovo uživanje v roku petindvajsetih let, ob zavedanju, da niso škodljivi?«

(Morales v Telegraph 2009)<sup>61</sup>

»List koke ni kokain, je del kulture in ne bi smel biti na seznamu prepovedanih drog. Za domorodna ljudstva je list koke zdravilo in ne mamilo. Prepovedati ga, je kršitev njihovih pravic.«

(Morales v Radio Netherlands Worldwide 2009)<sup>62</sup>

Evo Morales je na svoj kontraverzni dunajski nastop na zasedanju CND v marcu 2009 s seboj prinesel list koke in ga začel žvečiti pred začudenimi delegati. Žvečoč predsednik je s tem na čudovit način pokazal, kako močan je pomen kulturnih in identitetnih dejavnikov pri uživanju mamil in torej tudi pri poskusu njihovega omejevanja.

Države so lahko velike, majhne, demokratične, avtoritarne, sekularne, teokratične, evropske, afriške, monarhije, republike, z reprezentanco na svetovnem prvenstvu (nogometne navdušenke) ali ne, toda kakšna je njihova identiteta glede na vlogo, ki jo imajo pri mednarodnem nadzoru nad mamili?

Svetovalni odbor za trgovino z opijem (*Advisory Committee on the Traffic in Opium and other Dangerous Drugs*, poljudno imenovan tudi *Opium Advisory Committee – OAC*),<sup>63</sup> je svoje člane na zanimiv način razdelil na štiri skupine (Chaterjee 1981, 77): a) proizvajalke opija (Belgija, Grčija, Indija, Iran, Japonska, Turčija, Jugoslavija),<sup>64</sup> b) države predelovalke in izvoznice opojnih drog (Belgija, Češkoslovaška, Francija, Nemčija, Indija, Italija, Japonska, Poljska, Švica, Nizozemska, Velika Britanija (VB), ZDA, Jugoslavija),<sup>65</sup> c) države proizvajalke kokinih listov (Bolivija, Tajvan – Formosa, Nizozemska, Peru); d) države uporabnice opija (Kanada, Egipt, Grčija, Mehika, Španija, Švedska, Urugvaj).

---

<sup>61</sup> Bolivijski predsednik Evo Morales na zasedanju CND na Dunaju, 11. 03. 2009 (Telegraph 2009).

<sup>62</sup> Bolivijski predsednik Evo Morales v intervjuju za Radio Netherlands Worldwide na Dunaju, 11. 3. 2009. (Radio Netherlands Worldwide 2009).

<sup>63</sup> Ustanovljen z resolucijo Skupščine DN 15. decembra 1920.

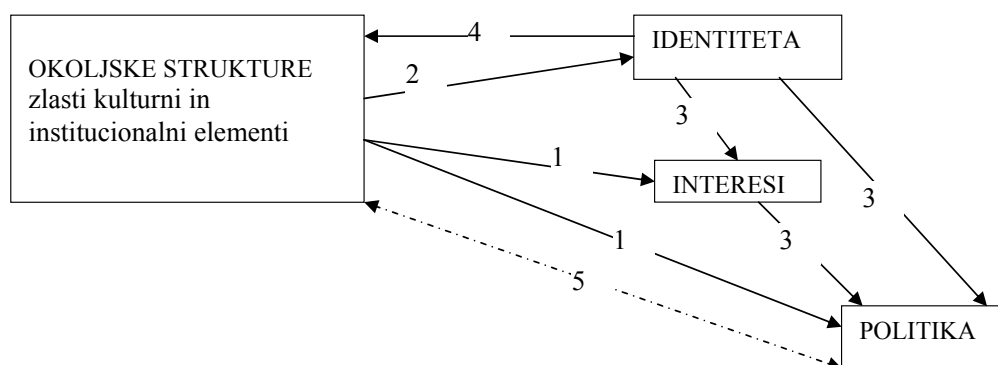
<sup>64</sup> Sovjetska zveza in Afganistan, dva velikana proizvodnje opija, nista bila člana OAC (Chaterjee 1981, 77).

<sup>65</sup> Govorimo o predelanih surovinah, pripravljenih za farmacevtsko in medicinsko uporabo.

McAllister (2000, xv–xvi) pa jih je elegantno združil v tri skupine: a) države **(u)porabnice** (države, ki niti ne pridelujejo, niti ne predelujejo opojnih drog, vendar jih potrebujejo za medicinske namene; sem spada večina svetovnih držav); b) države **predelovalke** (države z močno farmacevtsko industrijo); c) države **proizvajalke** (agrarne države, ki pridelujejo surovine – kokine liste, indijsko konopljo, surov opij...).

Katera država spada v določeno skupino oziroma je nosilec določene identitete, je razvidno iz gornje delitve OAC, pri čemer smo države proizvajalke opija in kokinih listov združili v enotno skupino držav proizvajalk. Tovrstno razdelitev v tri skupine bomo upoštevali v celotnem diplomskem delu. Način, na katerega identiteta vpliva na obnašanje/vedenje akterjev v mednarodni skupnosti, pa je prikazan v spodnji shemi

Slika 4.1: Konstruktivistični raziskovalni program na primeru politike do mamil



Vir: (prirejeno po Jepperson in dr. v Brglez 2008, 139).

Slika 4.4.1. ponazarja pet vzročno povezanih trditvev, ki so predstavljene spodaj (Jepperson in dr. v Brglez 2008, 108):<sup>66</sup>

- a) Mednarodne norme (norma omejevanja ponudbe in povpraševanja opojnih drog na legitimno rabo) imajo dvojni učinek – oblikujejo nacionalne interese glede opojnih drog, ali pa (neposredno) vplivajo na politiko do njih.

<sup>66</sup> Če si ponovno ogledamo predhodno predstavljeni grocijanski oziroma družbeni model vzročnih razmerij mednarodnega režima (podpoglavje 3.4.), lahko ugotovimo, da gre za poenostavljeno obliko zgoraj razložene sheme.

- b) Kulturni in institucionalni elementi državnih globalnih in notranjih okolij (zlasti norme in pravila) oblikujejo identiteto držav.
- c) Variacije ali spremembe v identiteti držav vplivajo na interese glede opojnih drog in politiko do njih.
- d) Izoblikovane identitete držav vplivajo na meddržavne, na pravilih osnovane strukture (na primer na mednarodni režim nadzora nad mamili).
- e) Politike držav hkrati reproducirajo in rekonstruirajo kulturne in institucionalne strukture (torej delujejo povratno na države).

#### ***4.5 Zaključek in povzetek teoretskega dela***

Teoretskemu delu smo namenili dobršen del obsega diplomske naloge. Menimo namreč, da si s podrobnejšo predstavitvijo teoretskega pristopa olajšamo delo v drugem, zgodovinskem delu, bralcu pa omogočimo lažje in preglednejše branje ter razumevanje. Prav zaradi večje preglednosti bomo v naslednjih odstavkih vse fragmente teoretskega dela strnili v enoten zaključek in napoved drugega dela.

Osnovni cilj naše razprave je definirati vzroke za nastanek mednarodnega režima nadzora nad mamili, način in družbeno-politični okvir, znotraj katerega se je odvijal ta proces ter posledice, ki sta jih imela delovanje in razvoj režima v mednarodni skupnosti. Pojasnjevalne spremenljivke treh poglavitnih teorij mednarodnih režimov (moč, interesi, znanje) smo postavili v kontekst teorije življenjskega cikla mednarodne norme (omejevanja ponudbe in povpraševanja po opojnih drogah; ob načelu, da te predstavljajo veliko grožnjo posamezniku in človeštvu) in jih predstavili v obliki dinamičnega modela nastanka in razvoja mednarodnega režima nadzora nad mamili.

Trdimo, da je v prvi fazi, ko se je norma še oblikovala, dejavnik moči poglavitno vplival na nastanek in delovanje režima, s socializacijskim procesom pa je vse več akterjev to normo ponotranjilo (druga in tretja faza), zaradi česar je dejavnik interesa pridobival na pomenu. Akterji z enako ali podobno normativno/vrednostno usmeritvijo namreč lažje sodelujejo na podlagi skupnih/sovpadajočih interesov, kar pa nikakor ne izključuje konflikta le-teh oziroma popolnega izničenja pomena faktorja moči.

Pomemben dejavnik pri socializacijskem procesu je bilo znanje, ki je v celotnem obdobju obstoja režima pridobivalo na teži in vplivu na akterje.

Agenti (akterji) oziroma države z izoblikovano identiteto (proizvajalke, predelovalke, porabnice) so v prvi fazi znotraj širših družbenih struktur vzpostavili osnovno normativno strukturo režima nadzora nad mamili, ki je s socializacijskim procesom in oblikovanjem sovpadajočih interesov postajala vedno bolj determinirajoča (delovala je vedno bolj omejevalno), oziroma je agentom puščala vedno manj manevrskega prostora pri oblikovanju njihovih politik, ki so, v skladu s peto trditvijo na prejšnji strani, hkrati reproducirale in rekonstruirale kulturne in institucionalne strukture (oziroma strukturo mednarodnega režima nadzora nad mamili).

S tem kratkim povzetkom zaključujemo prvi del in nadaljujemo z zgodovinsko-genealoško analizo mednarodnega nadzora nad opojnimi drogami, ki jo bomo izpeljali v treh delih: a) obdobje do nastanka DN (do leta 1920); obdobje DN (1920 do 1945); obdobje OZN (od 1945 do danes).

## **5 Mednarodni nadzor nad mamili do ustanovitve Društva narodov (1920)**

Ob meni hodi demon neprestano,  
obdaja me kot zrak neotipljiv,  
vdihavam ga in v prsih žge dušljiv,  
srce mi z večno željo je zavdano.

(Baudelaire 1984, 97)

Na začetku naslednjih treh poglavij (5., 6. in 7. poglavja) bomo navedli najpomembnejše mednarodne dokumente s področja nadzora nad mamili, ki so bili sprejeti v posameznem obdobju, pri čemer se bomo zaradi pomanjkanja prostora omejili zgolj na tiste, ki imajo značaj mednarodnih pogodb. Izjema so zgolj Resolucije Mednarodne komisije za opij iz Šanghaja, ki jih zaradi njihove pionirske vloge navajamo spodaj (1. točka). Ostale resolucije, deklaracije, priporočila, akcijske načrte in druge nezavezujoče dokumente bomo sproti omenili v nadaljnjem besedilu.

Pomembni multilateralni dokumenti sprejeti v tem obdobju so bili:

1. Resolucije Mednarodne komisije za opij (1909)
2. Mednarodna konvencija o opiju – Haaška konvencija 1912 (1912/1920).

Dasiravno je obdobje, ki ga obravnavamo v tem delu, najdaljše (saj teoretično sega neskončno daleč nazaj v zgodovino), mu bomo namenili najmanj prostora. Večkrat smo že omenili, da lahko začetke mednarodnega nadzora nad mamili postavimo med leti 1909 in 1912, kar pa ne pomeni, da do določenih poskusov omejevanja in nadzora ni prihajalo že prej. Obdobje, ki mu bomo namenili največ pozornosti, torej zajema približno desetletje (do leta 1920), kljub temu pa bomo ta del diplomskega dela pričeli z zgodovinsko skico razvoja vprašanja opojnih drog do leta 1909. Našo analizo začinjamo v jugovzhodni Aziji 18. in 19. stoletja, kjer je bilo družbeno, politično in trgovsko življenje odločilno zaznamovano z mamilom vseh mamil – opijem.



### **5.1 Razvoj vprašanja opojnih drog do 1909**

Opij, ekstrakt opijskega maka in osnovna surovina za vse opiate (morfij, heroin) si posebno mesto v naši analizi zasluži zaradi zelo dolge zgodovine njegove uporabe, njegovega družbeno-kulturnega pomena v določenih skupnostih ter njegove nepogrešljivosti v medicini (Chatterjee 1981, 10), ki je glavni razlog, zaradi katerega je njegov morebitni nadzor tako zapleten. Dokazi o uporabi opija za medicinsko, pa tudi rekreativno rabo, segajo v leto 3000 pred našim štetjem, ko so o njem govorili Sumerci, s stoletji pa se je njegova proizvodnja razširila na celotno območje Bližnjega in Srednjega vzhoda in od tam z arabskimi trgovci vse do Indije, kjer je pridobil pomembno mesto v indijski domači medicini (UNODC 2008, 18–19).

Arabski trgovci so preko Indije z opijem trgovali tudi s kitajskim cesarstvom (UNODC 2008, 19), vendar so bili prvi, ki so s Kitajsko vzpostavili stabilno ladijsko povezavo, Portugalci. Ustvarili so obsežno mrežo postojank vzdolž afriške in indijske obale in na ta način globoko zarežali v prostor, ki so ga prej obvladovali arabski in kitajski trgovci (Videtič 1998, 342). Uporabo opija na Kitajskem sicer težko označimo za avtohtono (Meyer in Parssinen 1998, 6), saj se njegova proizvodnja tam dolgo ni zares prijela, tako da so Kitajci do pričetka 19. stoletja večino opija uvažali (UNODC 2008, 19). Uživanje opija se je na Kitajskem pričelo intenzivneje širiti v 18. stoletju z odkritjem popolnega novega načina uživanja – kajenja (Dikötter in dr. 2007, 22; Videtič 1998, 343), po letu 1820 pa je povečana stopnja uvoza te dobrine pripomogla k nižjim cenam, ki so še dodatno vzpodbudile široko družbeno participacijo v »kulturi omame« (*narcotic culture*) (Dikötter in dr. 2004, 47).

Že leta 1729 je zaradi vse večje razširjenosti opija kitajski cesar z dekretom prepovedal prodajo opija, kar je povzročilo začasno bliskovito rast cen in pripomoglo (kot tudi vsi nadaljnji dekreti, na primer leta 1796 in 1799, ki sta trgovino z opijem prepovedala v celoti (McAllister 2000, 12)) zgolj k razbohotenju tihotapstva ob njegovi nezmanjšani porabi (Videtič 1998, 344). Kitajski cesarski dvor je že takrat dojel, kakšno moralno in zlasti gospodarsko grožnjo predstavlja kajenje opija za deželo (McAllister 2000, 11), saj je pekinška administracija opazila, da se srebro, s katerim je prebivalstvo plačevalo davščine, draži, kot posledica njegovega odliva za nakup opija (Videtič 1998, 345).

V trgovinskih odnosih z Zahodom je Kitajska dolgo narekovala pogoje trgovanja, saj je potrebovala le malo tujih dobrin, kar je povzročilo gromozansko neravnotežje v trgovinski bilanci zahodnih velesil (ki so bili prisiljeni trgovati iz Macaa, Cantona in drugih perifernih koncesioniranih postojank). Gibali trgovine z opijem v jugovzhodni Aziji sta bili nizozemska in zlasti britanska Vzhodnoindijska družba (UNODC 2008, 20; Videtič 1998, 342), ki »ji je London leta 1758 podelil monopolne pravice nad trgovanjem v Bengaliji in Biharju« (Indija) (Videtič 1998, 342).<sup>67</sup> Na Kitajskem je družba nabavljala zlasti čaj in svilo v zameno za bombažno blago ali gotovino. Takšna neugodna menjava Angležem ni omogočala večjih nakupov kitajskih dobrin (*ibid*). Trgovina z opijem (ki se ga je, kot smo že omenili, plačevalo v srebru) se je zdela pravšnje sredstvo za izravnanje teh trgovinskih neskladij (McAllister 2000, 10).

Leta 1821 je bilo na Kitajsko pretihotapljenih (saj je bil popolnoma prepovedan v skladu z dekretom omenjenim zgoraj) vsaj 420 ton opija (Dikötter in dr 2004, 42). Do leta 1839 je ta številka narasla na 2500 metričnih ton, prav tako se je relativni delež dohodkov od opija britanskih kolonialnih oblastnikov v Indiji v istem obdobju povzpел iz ene sedmine na dobro tretjino (UNODC 2008, 21).<sup>68</sup>

V kitajskem cesarstvu so z vedno večjo zaskrbljenostjo spremljali vse večje odlive srebra in leta 1838 so sprejeli ukrepe naperjene neposredno proti tihotapljenju opija in njegovemu kajenju (Stein 1985, 7). Kampanja se je izkazala za uspešno, saj so britanski dohodki od prodaje opija upadli, tuji tihotapski čolni so izginili, Canton (nekdanje glavno središče trgovine z opijem) pa je bil dobesedno očiščen vsega prometa z opijem (Hsu v Stein 1985, 7).

Britanska vlada je to priložnost izkoristila kot priročen *casus belli* (Gerritsen 2000, 61; Stein 1985, 7), pri čemer ni šlo toliko za zaščito trgovine z opijem kot za zaščito splošnih komercialnih in zunanjepolitičnih interesov VB (Videtič 1998, 345). V letih 1839–42 so Britanci v dvanajstih bitkah premagali Kitajsko v Prvi opijski vojni. Drugi britansko-kitajski konflikt (1856–8) je prinesel popolno legalizacijo trgovanja z opijem iz Indije

---

<sup>67</sup> Angleška vzhodnoindijska družba (*East India Company*) je bila družba osnovana leta 1600 s kraljevo listino kot združenje vseh trgovcev z Vzhodno Indijo. Družba je delovala kot agent pri širjenju angleškega imperializma v vzhodni in jugovzhodni Aziji od konca osemnajstega do sredine devetnajstega stoletja, kar ji je omogočal njen privilegiran monopolni položaj (Encyclopaedia Britannica 2010a).

<sup>68</sup> Opij pa je v »Nebeško cesarstvo« v vsem tem času seveda prihajal tudi iz drugih smeri, zlasti od Portugalcev prek Macaa ter iz Perzije in Turčije (McAllister 2000, 11–23).

(Courtwright 2001, 35), ob hudem ponižanju za kitajsko cesarstvo (UNODC 2008, 22).<sup>69</sup> Legalizacija opija se je izkazala za pogubno; do leta 1880 je uvoz opija iz Indije narasel na 6500 metričnih ton (UNODC 2008, 23).<sup>70</sup> Po letu 1880 pa so kitajske oblasti latentno dovolile vzgojo opija (ki je bila sicer v majhnem obsegu prisotna v celotnem 19. stoletju), da bi s tem omejile zunanjetrgovinski deficit in pospešeno siromašenje države z odlivanjem srebra. Do leta 1906 je domača proizvodnja narasla na 35.000 metričnih ton,<sup>71</sup> stopnja uživalcev opija se je povzpela do neslutnih ravni (po nekaterih ocenah do 10 % celotne populacije) in kitajsko cesarstvo se je na začetku novega stoletja v povezavi z ostalimi notranjepolitičnimi težavami (separatistične težnje posameznih provinc) znašlo na robu razpada (UNODC 2008, 22–4).

Skica političnih razmerij ob koncu devetnajstega in na začetku dvajsetega stoletja pa ne more biti popolna brez vključitve dveh takrat porajajočih se velesil – Japonske in predvsem ZDA. Japonska je po osvojitvi Tajvana (1895) na otoku sprejela zelo strogo politiko do opija in uvedla državni monopol nad proizvodnjo in trgovino z opijem, z ozemeljsko ekspanzijo pa je podobno politiko širila tudi na osvojena ozemlja (Videtič 1998, 347).

V špansko-ameriški vojni (1898) so ZDA pridobile filipinsko otočje (poleg havajskega otočja in Guama) in s tem neposreden dostop v azijski prostor (Walker III. 2007, 185). Ameriška industrija je na Kitajskem odkrila zanimiv potencialen trg za svoje bombažne izdelke, vendar je Američane vseskozi preveval strah, da bi ostali odrinjeni od kitajske trgovske pogače (Videtič 1998, 348). Ta strah je nazadnje pripeljal do sprejetja dveh diplomatskih not v letih 1899 in 1900, s katerimi so ZDA razglasile »politiko odprtih vrat« (Walker III. 2007, 185), ki je predstavljala afirmacijo načela, da morajo imeti vse države, ki trgujejo s Kitajsko, enake pogoje (Videtič 1998, 349). »Da bi zaščitili svoje politične in ekonomske interese, so Američani morali narediti več za okrepitev mandžurske dinastije. Večja prizadevnost za ukinitvev trgovine z opijem je bil eden izmed dejavnikov podpore Kitajski« (*ibid.*).

<sup>69</sup> To dejanje je bilo pomembno z vidika razmerja moči. Južnič (1980, 25) ugotavlja, da so »kolonialne sile sklepale neenakopravne mednarodne pogodbe z državami, kjer niso mogle vzpostaviti neposredne politične uprave ali nadzorstva«.

<sup>70</sup> Karl Marx je ta proces poimenoval »prosta trgovina s strupom« (*free trade in poison*) (UNODC 2008, 29).

<sup>71</sup> Zgolj za primerjavo povejmo, da to predstavlja štirikratnik celotne svetovne ilegalne proizvodnje v letu 2007 (UNODC 2008, 24).

Trgovski interesi pa niso bili edini razlog za ameriška prohibicijska prizadevanja. Tudi evropski in ameriški trgi namreč niso bili hermetično zaprti pred uvozom mamil. Opij je že v 19. stoletju postal priljubljeno mamilo v različnih družbenih slojih od Pariza do Los Angelesa.<sup>72</sup> Kitajska diaspora, ki je bila v marsičem posledica domačih, s strani Zahoda povzročenih težav z opijem, je v Evropi in ZDA razširila uporabo opija. (McAllister 2000, 18).

»Kitajski delavci na Zahodu so bili obravnavani s sumnjo in strahom. Bili so videni ne zgolj kot grožnja belim delavcem, ampak tudi čistosti ameriške družbe« (Bewley-Taylor 1999, 17). Napetosti povzročene z naraščajočimi medkulturnimi stiki so med Američani sprožile obče negativne občutke do mamil, ki so ga dojemali kot tuje (McAllister 2000, 18). V državah Zahoda (zlasti ZDA in VB) so gibanja proti opiju pričela rasti kot gobe po dežju. Družbene skupine, ki so se zavzemale za skrb za otroke, socialno delo, javno zdravje, vzdržnost (abstinenco) in ženske (ki so odigrale zelo aktivno vlogo pri opozarjanju na vprašanje opija) so regulacijo opojnih drog dojemale kot sredstvo in končni cilj svojih prizadevanj (*ibid.*).

Kampanja proti opiju je krepila predvsem položaj zdravniške stroke, vladnih agencij in moralnih zagovornikov prohibicije (*moral entrepreneurs*) (*ibid.*).<sup>73</sup> Tudi britanski spodnji dom parlament (*House of Commons*) je sprejel resolucijo, v kateri je bilo zapisano, da je trgovina z opijem »moralno neobranljiva«, vendar britanska prizadevanja niso podpirala agresivne mednarodne protiopijske akcije, medtem ko so ZDA, navdahnjene z misijonarskimi poročili, začutile svojo moralno dolžnost, da Kitajce rešijo »opijske pretnje« (Bewley-Taylor 1999, 18).

---

<sup>72</sup> Policijsko poročilo iz San Francisca iz leta 1881 navaja, da so policaji pri kaznivem dejanju uživanja opija zasačili »belo žensko in Kitajca enega ob drugem – ponižujoč pogled za vsakogar, ki mu je ostalo vsaj malo človeškosti« (Bewley-Taylor 1999, 17).

<sup>73</sup> Med slednjimi so se najpogosteje znašli misijonarji. Arnold Taylor (v Bewley-Taylor 1999, 18) o anti-opijskem gibanju na koncu devetnajstega in začetku dvajsetega stoletja govori kot o »misijonarskem gibanju, ali še boljše misijonarski diplomaciji«. V poglavju, kjer smo govorili o socializaciji in življenjskem ciklu norm smo omenili, da v prvi fazi, torej v fazi nastanka nove norme, najpomembnejšo vlogo odigrajo posamezniki, ki jih vodi empatija, altruizem oziroma predanost določeni ideji – promotorji oziroma zagovorniki norm. Ta položaj so pri vprašanju opojnih drog zasedli misijonarji, med njimi pa je potrebno posebej izpostaviti Charlesa Henryja Brenta (1862–1929), ameriškega episkopalnega škofa na Filipinih, ki je predstavljal eno glavnih figur pri vzpostavljanju mednarodnega režima nadzora nad mamilom (McAllister 2000, 28).

»Opijska epidemija« (UNODC 2008, 7) je Kitajsko pripeljala na rob dezintegracije.<sup>74</sup> Britanci, deloma pod vplivom anti-opijskega gibanja, zlasti pa v skrbi za ohranitev ozemeljske celovitosti Kitajske, ki je le v taki obliki predstavljala varno in zanesljivo tržišče (McAllister 2000, 27), so popustili pritiskom ZDA za sklic konference, ki naj bi obravnavala največje vprašanje opojnih drog v zgodovini (Videtič 1998, 351). Sledil je sklic Mednarodne komisije v Šanghaju leta 1909.

## 5.2 Mednarodna komisija za opij (1909)

Priprave na konferenco so se pričele že dobra tri leta pred sklepnim dejanjem. Vladalo je namreč mnenje, da konferenca ne bo uspešna, če na njej ne bo vseh glavnih proizvajalk, predelovalk in porabnic opija. Večina vlad svojih delegacij ni želela opolnomočiti s polnimi pooblastili (*plenipotentiary*) in šele, ko so razširili osnovni seznam povabljenk in sprejeli kompromis, da bodo delegati lahko sprejemali zgolj priporočila, so tudi vse velesile potrdile svojo udeležbo (UNODC 2008, 33).<sup>75</sup>

Konference, ki je trajala od 1. do 26. februarja 1909 so se udeležili predstavniki vlad Avstro-Ogrske, Kitajske, Francije, Nemčije, Rusije, VB, ZDA, Italije, Japonske, Nizozemske, Portugalske, Perzije (Iran) in Siama (Tajska). Turčija, ena glavnih proizvajalk in izvoznik opija je zavrnila ameriško vabilo (Stein 1985, 52). Kljub pomanjkanju polnih pooblastil je na srečanju prišlo do številnih večjih nesoglasij (McAllister 2000, 28).

Že na začetku sta se izoblikovala dva glavna pogleda na reševanje opijskega vprašanja. Ameriška delegacija je zagovarjala predlog, da bi morala biti vsaka uporaba opija, ki ni namenjena medicinskim ali znanstvenim ciljem, prepovedana. Argumenti nasprotnikov (VB, Francija, Nizozemska) so bili, da uporabe mamil ni mogoče izničiti, ter da bi se zato

---

<sup>74</sup> Na tem mestu lahko znova omenimo Karla Marxa in njegovo znano krilatico, da je »vera opij za ljudstvo«, parafraziramo v »opij, ki je postal vera za ljudstvo«.

<sup>75</sup> Pomanjkanje pooblastil je izviralo zlasti iz strahu Velike Britanije pred morebitno neprosto voljno odpovedjo prihodkom od prodaje opija (Walker III. 2007, 189–90). Dohodki od opija britanske Indije, ki so predstavljali 6,3 % njenih celotnih prihodkov, so v absolutnem znesku znašali 4,7 milijona britanskih funtov (podatki za 1906–7). Za primerjavo povejmo, da je nizozemska Vzhodna Indija (Indonezija) od prodaje opija zaslužila 1,8 milijona funtov, kar je predstavljalo 14,3 % celotnih dohodkov, delež Singapurja pa je znašal celo neverjetnih 53,3 % (UNODC 2008, 43).

morali posvetiti zgolj odpravljanju neljubih zdravstvenih in družbenih posledic proizvodnje in uporabe drog (UNODC 2008, 48).<sup>76</sup>

Vodja ameriške delegacije Brent je postal predsedujoči srečanju, zato je ameriško iniciativo prevzel dr. Hamilton Wright, ki je večino časa tesno sodeloval s kitajsko delegacijo (McAllister 2000, 29) in si prizadeval za promocijo strogega globalnega režima »prohibicije« (UNODC 2008, 48), medtem ko so se kolonialne velesile<sup>77</sup> nagibale k izrazu in politiki »regulacije« (Lowes 1966, 152).<sup>78</sup>

Kolonialne velesile so ostro nasprotovale obsodbi domače »kvazi-medicinske« (*quasi-medical*) uporabe in poudarjale posledice, ki bi jih imele prepovedi takšne uporabe za kolonizirana ljudstva ob odsotnosti alternativnih zdravil, ZDA pa so vseskozi vztrajale pri svoji ozki definiciji legitimne rabe: uživanje omejeno na medicinsko in znanstveno rabo (kot je ta razumljena v zahodni znanosti in medicini) (McAllister 2000, 29; UNODC 2008, 48). Zaradi takšnih razhajanj ni prišlo do definicije izraza legitimna raba (UNODC 2008, 48).

Dotatna slepilna taktika velesil je bilo odvracanje pozornosti od vprašanja opija na rastoče probleme porasta uporabe morfija in heroina na Kitajskem, ter obdolževanje držav predelovalk, da farmacevtske združbe na njihovem ozemlju v želji po cenejših surovinah ne upoštevajo uvoznih predpisov. ZDA so medtem poskusile dodatno pritisniti na VB, naj pospeši zmanjšanje izvoza opija na Kitajsko v skladu z Desetletnim dogovorom (*Ten Year Agreement*),<sup>79</sup> vendar so Britanci takšno možnost kategorično zavrnili.

---

<sup>76</sup> Zelo zanimivo je, da se glavni predlogi nadzora nad mamili še danes sučejo okrog teh dveh alternativ (glej podpoglavje 8.3.).

<sup>77</sup> Opozoriti velja na to, da so bile kolonialne velesile takrat največje proizvajalke opija, medtem ko ZDA niso imele takšnega statusa velesile, kot ga imajo danes in so veljale za državo porabnico oziroma državo predelovalko.

<sup>78</sup> Bewley-Taylor (1999, 4) v širšem zgodovinskem pogledu razlikuje med tremi pristopi: libertarnim (prost dostop do mamil brez kakršnihkoli omejitev), prohibicijskim (za zgled postavi ZDA) in regulativnim (za zgled postavi Veliko Britanijo), ki se nahaja nekje med njima.

<sup>79</sup> Desetletni dogovor – *Ten Year Agreement*, v veljavi od 1. januarja 1908, je predvideval za deset let vsakoletno desetodstotno zmanjšanje izvoza indijskega opija na Kitajsko in hkratno desetodstotno zmanjšanje proizvodnje opija na Kitajskem (Lowes 1966, 78–82; McAllister 2000, 24). Na konferenci, kjer so se pogajali o dogovoru, je prvič prišlo tudi do hkratne razprave o britanski dolgoletni odvisnosti od opijskih dohodkov in ameriških načrtih o morebitnem mednarodnem srečanju v Šanghaju (Lowes 1966, 82). Dogovor je pomemben, ker je utiral pot šanghajski komisij za opij, pa tudi zato, ker se je model zmanjševanja proizvodnje in trgovine prenesel v nadaljnje aktivnosti na tem področju (McAllister 2000, 26). Z drugimi besedami, dogovor je nakazal usmeritev nadzora nad mamili za naslednja desetletja – nadzor nad mamili pomeni nadzor nad »ponudbo« mamil.

Komisija je pripravila poglobljeno analizo stanja na opijskem trgu na podlagi poročil, ki so jih podale vse sodelujoče države na konferenci in so obsegala podatke o uvozu in izvozu opija, deležu dohodkov od opija v celotnem domačem dohodku in podatke o razširjenosti uživanja opija (Lowe 1966, 121–34; UNODC 2008, 33–48). Poleg analize (*Report of the Proceedings*) je komisija sprejela že omenjene Resolucije (*Resolutions*).<sup>80</sup>

Branje teh devetih resolucij hitro razkrije, kako težko bi komisijo resnično poimenovali za mednarodno. Dejansko je bila to komisija o kitajskih problemih z opijem, ki sta ji dominirali VB in ZDA. Vseh devet resolucij je bilo sprejetih na predlog teh treh delegacij (Lowe 1966, 152). Prva resolucija je bila sprejeta na predlog VB, druga, tretja in šesta so nastale kot kompromisni predlogi med ZDA in VB, četrto in deveto so predlagale ZDA, peta je bila potrjena kot skupen predlog ZDA in VB, sedma in osma pa sta bili sprejeti na kitajski predlog (Chatterjee 1981, 39).

Opazno je, da sta ZDA in VB opravili večino dela; VB zaradi svojih vitalnih interesov v Indiji, ZDA pa zaradi svojih domačih problemov z mamili in zaradi želje po pomoči Kitajski. Druga značilnost je ta, da je opij predstavljal edino pomembno vprašanje na področju opojnih drog v tistem obdobju in da so Kitajske težave zasenčile vse druge (Bush in dr. 1972, IV–3; Lowe 1966, 153). Chatterjee (1981, 39) opazuje, da se močne države z velikimi gospodarskimi interesi na noben način niso želele odpovedati svoji iniciativi na konferenci.

Bush s sodelavci (1972, IV–3) in Lowe (1966, 153) opazajo, da so bile vse resolucije, ki so imele pomemben vpliv na nadaljnji razvoj nadzora nad mamili, predlagane s strani VB in ZDA. Druga resolucija poziva k postopni zadušitvi kajenja opija, tretja k omejitvi opija na medicinsko uporabo, četrta poskuša obvezati izvoznike opija, da tega ne izvažajo v pristanišča, kjer je ta nedovoljen, peta poziva k nadzoru nad opijevimi derivati (morfij, heroin), šesta pa priporoča znanstveno raziskovanje zdravil proti opiju.<sup>81</sup>

Kakšen je bil pomen Mednarodne komisije za opij? Lowe (1966, 157) trdi, da so bile zgornje resolucije zgolj deklaracije, pripravljene na podlagi študija opijskega problema s strani komisije, ki niso imele nobene moči v mednarodnem pravu, razen v primeru

---

<sup>80</sup> ZDA so na začetku konference pripravile delovni načrt, ki je zajemal deset točk, ki naj bi jih udeleženske obravnavale in so ga druge države kasneje resnično potrdile. Celoten načrt je na voljo v Chatterjee (1981, 36) in Lowe (1966, 122).

<sup>81</sup> Izkazalo se je, da se je vpliv teh petih resolucij daljnosežen, saj lahko elemente vsake od njih zasledimo v vseh nadaljnjih mednarodnih dokumentih o nadzoru nad mamili (Bush in dr. 1972, IV–3).

morebitne bodoče kodifikacije v obliki mednarodne pogodbe in njenega potencialnega vpliva na javno mnenje. Kolonialnim velesilam je bilo zadoščeno, saj neobvezujoče resolucije niso predstavljale resnejših ovir njihovim trgovskim politikam,<sup>82</sup> tudi ZDA pa so s konference odšle zadovoljne, saj se jim je njihova vztrajna moralistična argumentacija (za katero so se skrivali jasni pragmatični interesi, ki naj bi ZDA omogočili večji vpliv v regiji (Bewley-Taylor 1999, 23)) očitno obrestovala v obliki pridobljenega političnega ugleda, zlasti med Kitajci.<sup>83</sup>

Pomen komisije je bil torej predvsem ta, da je opozorila na vprašanje opija in ga opredelila kot vprašanje mednarodnih razsežnosti, kjer so unilateralne rešitve obsojene na propad, hkrati pa je sprožila novo odvisnost – odvisnost od mednarodnih srečanj o mamilih (Lowes 1966, 158). Kljub temu, da je konferenco odločilno zaznamoval konflikt interesov »velike trojice« (ZDA, VB, Kitajska), so uspeli ugotoviti, da bi morala biti nelegitimna (torej neznanstvena in nemedicinska) uporaba opija predmet regulacije, če že ne popolne prohibicije (Elvins 2003, 28). Konferenca je simbolizirala prebujenje odločnosti, da se svet znebi opijskega zla in spoznanje, da odvisnost od mamil predstavlja grožnjo človečnosti (Eisenlohr v Chatterjee 1981, 43) in je nenazadnje tlakovala pot do Haaške konvencije o opiju (1912).

Na konferenci so se oblikovala glavna načela in norme mednarodnega nadzora nad mamili, vzpostavila se je (sicer šibka) osnovna normativna struktura bodočega mednarodnega režima nadzora nad mamili, znotraj nje pa so se zarisala osnovna razmerja moči, ki so naslednjih nekaj desetletij določala razvoj nadzora nad mamili (McAllister 2000, 30).

---

<sup>82</sup> Po konferenci večina kolonialnih velesil in tudi Perzija ni storilo popolnoma ničesar. VB je že prej nakazala svojo pripravljenost zmanjšati izvoze opija na Kitajsko, a drugega izvoza ni omejila (izjema so bili Filipini, ki so bili pod nadzorom ZDA (McAllister 2000, 30).

<sup>83</sup> Vodja ameriške delegacije, dr. Wright je v pogovoru z državnim sekretarjem Philanderjem C. Knoxom izrekel naslednje pomenljive besede: »...naša poteza pomagati Kitajcem pri njihovih opijskih reformah nam je dala več prestiža kot katerokoli drugo prijateljsko dejanje doslej... celotna zadeva je lahko uporabljena kot olje, ki bi gladilo razburkane vode naše agresivne trgovske politike...« (Musto 1999, 39).



### 5.3 Haaške konference o opiju (1911–1914)

Šanghajska komisija sicer ni uspela osnovati čvrstega sistema nadzora nad opijem, je pa postavila trdne temelje prihajajoči Mednarodni konvenciji o opiju – Haaški konvenciji 1925 (Lu in dr. 2009, 166). ZDA so bile glavni pobudnik za to konvencijo (Galen Carpenter 2003, 21), medtem ko so VB, Nizozemska in deloma Nemčija zavzele taktiko zavlačevanja (Gerritsen 2000, 84).<sup>84</sup> Po letu 1909 je škof Brent pričel z lobiranjem za konferenco o opiju, na kateri bi se sestali predstavniki držav s polnimi pooblastili (UNODC 2008, 49). Skupaj z vodjo ameriške delegacije v Šanghaju, dr. Wrightom, sta prevzela glavno iniciativo za nadaljnji razmislek in ukrepe v zvezi z opojnimi drogami, njuna prizadevanja pa so obrodila sadove v obliki treh zaporednih konferenc v letih 1911–14 v nizozemskem Haagu (Bewley-Taylor 1999, 24). Prva konferenca se je odvila v času od 1. decembra 1911 do 23. januarja 1912 (UNODC 2008, 49). Konference se je udeležilo dvanajst držav: Nizozemska, Kitajska,<sup>85</sup> Francija, Nemčija, Italija,<sup>86</sup> Japonska, Perzija, Portugalska, Rusija, Siam, VB in ZDA (*ibid.*). Turčija ponovno ni želela prisostvovati, Avstro-Ogrska pa se ni odločila za prihod kljub temu, da se je udeležila konference v Šanghaju (Musto 1999, 50).

Za predsedujočega konferenci je bil ponovno izvoljen ameriški škof Brent, kar je simboliziralo ameriško moralno prvenstvo, ki je združilo zbrane v Haagu. Vsi od teh pa so imeli individualne motive, ki so vodili njihovo delovanje (Musto 1999, 50). Portugalska je branila svojo proizvodnjo opija na Macau, Perzija pa svojo domačo proizvodnjo. Nemčija je branila svoje farmacevtske interese, Francija je zavzela ambivalentno pozicijo zaradi svoje proizvodnje opija na indokitajskem polotoku in hkratne skrbi po širitvi odvisnosti od njega, Rusija ni imela posebnih interesov, razen proizvodnje opija v majhnem obsegu, medtem ko je Siam z opijem koval pomembne dobičke. VB je po zmanjšanju izvoza opija na Kitajsko pozornost preusmerjala na

---

<sup>84</sup> Nemčija pobude za novo konferenco ni pozdravila z navdušenjem zlasti zaradi interesov svoje močne farmacevtske industrije (Gerritsen 2000, 84). Nemčija je bila namreč izrazita država predelovalka.

<sup>85</sup> Kitajska se je dobra dva meseca pred konferenco znašla v revoluciji, ki se je končala 13. februarja 1912 z zamenjavo oblasti. Če so se države na šanghajski konferenci ukvarjale z grožnjo morebitne kitajske dezintegracije, so bile sedaj soočene z imperialnimi ambicijami nove oblasti (Walker III. 2007, 191).

<sup>86</sup> Italija je na srečanje pristala zgolj pod pogojem, da se na dnevni red uvrsti tudi vprašanje indijske konoplje oziroma marihuane, pri čemer pa so jo podprle zgolj ZDA. Italijanska delegacija se je zato udeležila zgolj prvega zasedanja (Musto 1999, 51).

vprašnji kokaina in morfija, Japonska pa je bila obtožena, da slednjega nelegalno izvažata na Kitajsko in je zato izbrala taktiko molka in ignorance (Musto 1999, 50–1). Poleg novih vprašanj kokaina in morfija je pomembno vlogo odigralo tudi vprašanje zagotavljanja surovega opija za medicinske namene v primeru vojne in nemotene preskrbe z njim (Lowes 1966, 177).

Konferenca je sporazum končno sprejela 23. januarja 1912. Mednarodna konvencija o opiju je razdeljena v šest poglavij. Začetno poglavje se ukvarja z vprašanjem surovega opija, kjer se države strinjajo, da bodo nadzorovale njegovo proizvodnjo in razpečevanje (1. čl.), v nadaljevanju pa so ta določila natančneje specificirana (2.–5. čl.). Naslednje poglavje govori o predelanem opiju in njegovem postopnem zatrtju (6.–8. čl.), 3. poglavje o medicinskem opiju, morfiju, heroinu in kokainu (9.–14. čl.), 4. poglavje pa se ukvarja z vprašanjem opija na Kitajskem (15.–19. čl.).<sup>87</sup> Sledeče poglavje apelira, naj države sprejmejo ustrezno zakonodajo za uresničitev ciljev konvencije ter da preko nizozemske vlade ostale države obvestijo o svojih ukrepih in jim posredujejo statistične podatke (20.–21. čl.). Zadnje poglavje zajema končna določila in vabi k podpisu konvencije, pri čemer poimensko našteje države (34), ki niso prisostvovala (22.–25. čl.).<sup>88</sup>

Ameriška delegacija je bila izrazito razočarana, ker ni uspela doseči, da bi pogodba stopila v veljavo že z ducatom ratifikacij (Musto 1999, 51), ampak je prevladal nemški predlog, da morajo vse svetovne sile ratificirati konvencijo (poleg prisotnih še vse našete v konvenciji), da bi resnično zagotovili globalni nadzor (Chatterjee 1981, 51; Lowes 1966, 178). Nizozemska, ZDA in Kitajska so konvencijo ratificirale 11. februarja 1915, nekoliko kasneje še Honduras in Norveška. Konvencija dejansko ni stopila v veljavo vse do konca prve svetovne vojne (Druglibrary 2009). Konferenci sta sledili še dve, na katerih so razpravljali o ratifikacijskih problemih Haaške konvencije (Musto 1999, 53) ter na zadnji sprejeli še dodaten poseben protokol h konvenciji (UNODC 2008, 51).<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> To poglavje ima le malo zveze s preostalo pogodbo, saj je bilo sprva celo mišljeno kot ločena konvencija (Lowes 1966, 176). Dejansko gre za potrditev ugotovitev s šanghajske konference.

<sup>88</sup> Čakalo se je zlasti na podpis Švice (močna predelovalka) ter Turčije, Srbije, Peruja, Kolumbije in Bolivije (pomembne proizvajalke).

<sup>89</sup> Konvencijo je do pričetka vojne podpisalo 44 držav, podpis sta zavrnila zgolj Srbija in Turčija, medtem ko je bil ratifikacijski proces neprimerno počasnejši (Musto 1999, 53). Zadnja konferenca se je končala 25. junija 1914, vsega tri dni pred sarajevskim atentatom (Lowes 1966, 184).

Kakšen je bil pomen mednarodne konference o opiju v zimskih dneh leta 1911–12? Haaška konvencija je podpisnice pozvala, ne pa obvezala, k izključno »legitimni rabi« opiatov in ostalih opojnih drog (Meyer in Parssinen 1998, 23; Stokes in dr. 2000, 89).<sup>90</sup> Stranke k pogodbi niso bile pravno obvezane, ampak so se zaobljubile zgolj k trudu po najboljših močeh (*use their best endeavors only*) (Chatterjee 1981, 51). Kljub načelnim zavezam k zmanjšanju proizvodnje in omejitvi trgovine je konvencija le šibko določala način nadzora teh aktivnosti (Bewley-Taylor 1999, 24). Konferenca tudi ni prinesla rešitve vprašanja proizvodnje in trgovanja z opijem na Daljnem Vzhodu (Stein 1985, 82).<sup>91</sup>

Po drugi strani pa so načela in norme, ki jih je ustoličila Haaška konvencija, vse do danes ostala temeljna načela mednarodnega nadzora nad mamili (Gregg 1974, 279). V primerjavi s šanghajsko konferenco je Haaška konvencija predstavljala bistveno bolj realističen poskus reševanja vprašanja opojnih drog na mednarodnem nivoju. Vsa nadaljnja prizadevanja so imela podoben značaj (Bush in dr. 1972, IV–3). S Haaško konvencijo je svet dobil prvo mednarodno pogodbo o nadzoru nad mamili. Konvencija je obravnavala dve novi substanci – kokain in heroin. Kljub temu, da je izbruh prve svetovne vojne preprečil implementacijo konvencije (saj ratifikacijski postopek še ni bil zaključen (Meyer in Parssinen 1998, 23)), je ta svetovnemu gibanju proti mamilom dala novega zagona (v ZDA 1914 na primer sprejmejo *Harrison Act*, v VB leta 1920 *Dangerous Drugs Act*) (Lu in dr. 2009, 175), na Nizozemskem pa leta 1928 *Opium Act* (Gerritsen 2000, 218)). Po prvi svetovni vojni je konvencija znova prišla na dnevni red – na pariški mirovni konferenci (Meyer in Parssinen 1998, 23).

---

<sup>90</sup> Opozoriti moramo na to, da strinjanja o tem, kaj je legitimna raba, ni bilo. ZDA so imele za nelegitimno vsako rabo z izjemo medicinske in znanstvene, medtem ko so kolonialne sile trdile, da bi se morala kot legitimna šteti tudi bolj tradicionalna »kvazi-medicinska« uporaba (UNODC 2008, 48).

<sup>91</sup> Stein (1985, 82) za to navaja tri glavne razloge: a) pomembnost trgovanja z opijem v kolonijah, zlasti v Indiji; b) avtonomijo indijske vlade; c) pogajanja na preniknem političnem in diplomatskem nivoju.

## 5.4 Sklep

Vprašanje opojnih drog v mednarodnih odnosih je staro že stoletja. V analizi obdobja do ustanovitve Društva narodov smo se osredotočili izključno na sodobna multilateralna prizadevanja za nadzor nad mamili, medtem ko do raznovrstnih dvostranskih dogovorov pride že veliko prej.

Mednarodna skupnost se prvič sestane v Šanghaju leta 1909, kjer na konferenci sprejmejo neobvezujoča priporočila za zmanjšanje obsega trgovanja in uživanja opija. Konferenca prinese rojstvo nove mednarodne norme – omejitve ponudbe in povpraševanja po opojnih drogah na legitimno (medicinsko in znanstveno rabo) ob načelu, da so opojne droge resna grožnja mednarodni skupnosti. Viri te norme so mnogoteri, saj nova norma nastane pod vplivom normativnih dejavnikov (zgodnejših poskusov omejevanja opojnih drog), sistemskih dejavnikov (kitajske opijske epidemije),<sup>92</sup> družbenih odnosov med akterji (identifikacija (zlasti) ZDA in močnih misijonarskih lobijev v VB z novo normo) in materialnih dejavnikov (dominacijske težnje ZDA in VB). V tej fazi nova norma ni sprejeta z navdušenjem, saj se mora kosati s starejšimi etabliranimi normami (zlasti državne suverenosti in proste trgovine), zaradi česar jih akterji vsaj deloma sodijo kot nelegitimne (na primer VB).

Z nastankom nove mednarodne norme in načel se oblikuje osnovni normativni okvir, oziroma osnovna normativna struktura mednarodnega režima nadzora nad mamili, ki se dodatno učvrsti s konferenco v Haagu. Tu se tudi sprejme prvo mednarodno pogodbo s tega področja, zato od tega leta (1912) dalje, lahko govorimo o mednarodnem režimu tako s politološke, kot tudi z mednarodnopravne perspektive.

Na nastanek mednarodnega režima (torej njegove normativne strukture) ima, v skladu z našimi tezami, največji dejavnik vpliv moči. Mnogi avtorji, ki smo jih navajali zgoraj, o nastanku režima nadzora nad mamili govorijo kot o posledici imperializma (Videtič 1998), konflikta intersov (McAllister 2000; Meyer in Parssinen 1998), imperialnega rivalstva (Walker III. 2007) in hegemonije (Bewley-Taylor 1999). Grožnja ozemeljskega

---

<sup>92</sup> Barkin in Kronin (1994, 130) na primeru koncepta/norme suverenosti prikažeta, da norme niso statični pojavi, temveč, da se razvijo s časom in s pomenom, ki jim ga pripisujejo akterji. V svojem prispevku pokažeta, da zgodovinski dogodki, kot so vojne ali velike gospodarske krize, pogosto pripeljejo do iskanja novih (ali sprememb starejših) idej in norm. Kitajska opijska epidemija predstavlja takšno prelomnico, saj pripelje do zavedanja, da je ukrepanje nujno.

razpada kitajskega cesarstva je Britance prisilila k mednarodnemu sodelovanju na ameriško pobudo, kjer so imperialne velesile branile svojo pozicijo pred ZDA in Kitajsko.

V tem obdobju ne pride do oblikovanja močnejših skupnih interesov, na podlagi katerih bi države sodelovale v želji po doseganju absolutnih dobičkov, ampak se te dobesedno spopadejo za čim večji delež azijskega tržišča (kjer povečanje deleža ene države pomeni zmanjšanje deleža druge – tipičen primer relativnih dobičkov). Dejavnik znanja in epistemskih skupnosti je v tem času zanemarljiv in ne vpliva na delovanje držav (države, denimo, zberejo osnovne podatke o proizvodnji, trgovini in uživanju opija). V skladu z delovanjem po logiki posledic države novo normo dojemajo kot zunanjo omejitvev delovanja in je ne upoštevajo, saj kršitev norme ni sankcionirana na kakršenkoli resnejši način.

S konstruktivistične perspektive pa nastanek režima lahko razumemo kot posledico delovanja držav v skladu z njihovimi identitetami (proizvajalke, predelovalke, porabnice), ki so se že poprej izoblikovale v okviru širših normativnih struktur. Identiteta držav vpliva na njihove interese, ta pa na politiko, ki so jo zagovarjale na mednarodnih srečanjih o nadzoru nad mamili. Zbir teh interesov in politik na teh srečanjih vzpostavi osnovno strukturo režima, ki po ustanovitvi prične preko institucionalnih in kulturnih struktur delovati povratno na agente, vendar je to delovanje šibko (glej puščico 5 na sliki 4.1), saj norma še ni utrjena in ponotranjena. V skladu s tem, akterji, ki sledijo logiki primernosti, novega režima ne spoštujejo pretirano, saj sledijo starejšim ponotranjenim normam (na primer suverenosti in svobodne trgovine). Mednarodni režim je na tej točki zato smiselno preučevati predvsem kot odvisno spremenljivko.

## 6 Mednarodni nadzor nad mamili v času Društva narodov (DN) (1920–45)

Želja, da bi ušli sebi in okolici, je skoraj v vsakem od nas in skoraj ves čas.

(Huxley 1993, 46)

Pomembni multilateralni dokumenti sprejeti v tem obdobju so bili:

1. Pakt Društva narodov (1919/1920)<sup>93</sup>
2. Sporazum o zatiranju proizvodnje, notranje trgovine in uporabe predelanega opija (1925/1926)<sup>94</sup>
3. Mednarodna konvencija o opiju – Ženevska konvencija 1925 (1925/1928)<sup>95</sup>
4. Konvencija o omejevanju predelave in nadzoru nad razpečevanjem mamil – Ženevska konvencija 1931 (1931/1933)<sup>96</sup>
5. Sporazum o nadzoru kajenja opija na Daljnem Vzhodu (1931/1937)<sup>97</sup>
6. Konvencija o zatiranju nedovoljene trgovine z nevarnimi drogami – Ženevska konvencija 1936 (1936/1939).<sup>98</sup>

### 6.1 Uvod v medvojno obdobje

Zgodnji internacionalizem dvajsetega stoletja in prizadevanja za multilateralni nadzor nad mamili je 28. julija 1914 grobo pripravila prva svetovna vojna. Vojna, »ki je bo konec do Božiča«, se je razvlekla na štiri krvava leta; sovražnosti so se končale 11. novembra

---

<sup>93</sup> Pakt Društva narodov (Pakt) – *Covenant of the League of Nations*, sprejet 28. junija 1919 na Pariški mirovni konferenci, stopil v veljavo 10. januarja 1920. Do razpustitve DN 18. aprila 1946 je Pakt skupno ratificiralo 63 držav, vendar so kasneje nekatere od njega odstopile.

<sup>94</sup> Sporazum o zatiranju proizvodnje, notranje trgovine in uporabe predelanega opija – *Agreement Concerning the Manufacture of, Internal Trade and Use of Prepared Opium*, sprejet 11. februarja 1925 na Prvi konferenci o opiju v Ženevi, stopil v veljavo 28. julija 1926.

<sup>95</sup> Mednarodna konvencija o opiju – *International Opium Convention*, sprejeta 19. februarja 1925 na Drugi konferenci o opiju v Ženevi, stopila v veljavo 25. septembra 1928.

<sup>96</sup> Konvencija o omejevanju predelave in nadzoru razpečevanja mamil – *Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs*, sprejeta 13. julija 1931 na Konferenci o omejitvi proizvodnje mamil v Ženevi, stopila v veljavo 9. julija 1933.

<sup>97</sup> Sporazum o nadzoru kajenja opija na Daljnem Vzhodu – *Agreement for the Control of Opium Smoking in the Far East*, znan tudi kot *Agreement concerning the Suppression of Opium Smoking*, sprejet 27. novembra 1931 na Konferenci o zatiranju kajenja opija v Bangkoku, stopil v veljavo 22. aprila 1937.

<sup>98</sup> Konvencija o zatiranju nedovoljene trgovine z nevarnimi drogami – *Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs*, sprejeta 26. junija 1936 na Konferenci o zatiranju nedovoljene trgovine z nevarnimi drogami v Ženevi, stopila v veljavo 26. oktobra 1939.

1918 (BBC 2010). Mirovna pogajanja in prizadevanja za novo mednarodno ureditev so se odvijala na mirovni konferenci v Parizu. Konferenca se je pričela 18. januarja 1919 in zaključila 21. januarja 1920 s slovesnim prvim zasedanjem Skupščine DN.<sup>99</sup> Na konferenci so antantne sile podpisale pet mirovnih pogodb s centralnimi silami, Pakt DN pa je predstavljal integralni del teh dokumentov (Encyclopedia Britannica 2010b).

Snovalci Pakta so se očitno zavedali pomena vprašanja opojnih drog in so jim v njem namenili mesto v 23. členu, ki pravi, da bodo člani DN tega »pooblastili za splošni nadzor nad izvajanjem sporazumov o trgovini z ženskami in otroci in trgovini z opijem in drugimi nevarnimi drogami«. Bayer in Ghodse (v Elvins 2003, 28–9) opažata, da so vse mirovne pogodbe (z Nemčijo, Avstrijo in Bolgarijo 1919 in Madžarsko ter Turčijo 1920) vsebovale določila o obveznostih strank k pogodbi, da ratificirajo in implementirajo konvencijo iz Haaga. Kot primer navedimo mirovno pogodbo iz Versaillesa, kjer 295. člen navaja, da se ratifikacija pričujoče pogodbe smatra kot hkratna ratifikacija Haaške konvencije.<sup>100</sup> Elvins (2003, 29) v povezavi s tem ugotavlja, da je bila takojšnja povojna formalna internacionalizacija nadzora nad mamili zagotovljena z mehanizmi, ki so bili utemeljeni na prisili in moči držav zmagovalk prve svetovne vojne.

Skupščina DN je z resolucijo 15. decembra 1920 na podlagi 23. člena Pakta ustanovila OAC, novo telo, ki je bilo zadolženo za nadzor nad implementacijo Haaške konvencije 1912 (UNODC 2008, 51).<sup>101</sup> Društvo je poleg tega v okviru sekretariata ustanovilo še Sekcijo za opijska in socialna vprašanja (*Opium and Social Questions Section*), ki naj bi OAC nudila administrativno podporo, medtem ko je Odbor za zdravje (*Health Committee*),<sup>102</sup> prevzel odgovornost za svetovanje o medicinskih vprašanjih (*ibid.*).

---

<sup>99</sup> Med ustanovnimi člani DN ni bilo ZDA in Sovjetske zveze. Nemčija je bila v DN sprejeta leta 1926, vendar je skupaj z Japonsko leta 1933 izstopila. Sovjetska zveza se je Društvu pridružila naslednje leto, vendar je bila leta 1939 izključena zaradi agresije na Finsko (The World at War 2010). Kljub temu, da se Američani DN niso priključili, so vseeno po ovinkih sodelovali pri aktivnostih OAC (Videtič 1998, 349) v obliki, ki jo Joan Hoff-Wilson (v Bewley-Taylor 1999, 28) imenuje »neodvisni internacionalizem« (*independent internationalism*). Sodelovanje na področju nadzora nad mamili se je zdelo kot ena možnih točk sodelovanja med ZDA in DN in je dejansko botrovalo prvemu stiku na visoki ravni med njima (ZDA so poslale svojega predstavnika na zasedanje OAC januarja 1923) (McAllister 2000, 52).

<sup>100</sup> Mirovna pogodba iz Versaillesa – *Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany*, sprejeta v Versaillesu 28. junija 1919 na mirovni konferenci v Parizu, v veljavi od 10. januarja 1920.

<sup>101</sup> OAC je bil predhodnik današnje CND.

<sup>102</sup> Odbor je bil konstitutivni del Zdravstvene organizacije (*Health Organization*), predhodnice današnje Svetovne zdravstvene organizacije (*World Health Organization –WHO*).

V zgornjih odstavkih smo v grobem predstavili okolje in institucionalno strukturo, znotraj katere so se pričele odvijati nove aktivnosti za mednarodni nadzor nad mamili. V nadaljevanju bomo skico te strukture seveda dopolnjevali. Na naslednjih straneh bomo raziskali politiko mednarodnega prava, ki je pripeljala do nastanka na začetku tega poglavja omenjenih mednarodnih pogodb s področja nadzora nad mamili.

## **6.2 Razvoj nadzora nad mamili v okviru DN do ženevskih konferenc (1924–1925)**

DN je predstavljalo ključni institucionalni okvir za reševanje svetovnih družbeno-medicinskih vprašanj, kar je zahtevalo občutljivo krmarjenje med zdravstvenimi, gospodarskimi, družbenimi in političnimi vidiki posameznih vprašanj (McAllister 2000, 46). V širši javnosti velja, da je eno od teh vprašanj, mednarodni nadzor nad mamili, eden od uspehov DN, kljub temu, da so mednarodna prizadevanja obstajala že prej in jih ne velja spregledati (Lowes 1966, IX).

Prva svetovna vojna je imela rušilne posledice na mnogih področjih, vendar je pustila osnovna razmerja med državami in njihovimi interesi glede nadzora nad mamili relativno nedotaknjena. ZDA so si prizadevale za prvenstvo na tem področju, vendar je ameriški senat zavrnil sodelovanje v DN, kar je pomenilo, da bodo ZDA prvič v zgodovini zunaj uradnih organov in teles za mednarodni nadzor nad (zlasti) opijem. Nemara so si prav zato v celotnem medvojnem obdobju toliko bolj krčevito prizadevali za povrnitev svoje pozicije (Musto 1999, 190, 197–200).

V VB so si vsaj deli vlade prizadevali za krepitev mednarodnega režima nadzora nad mamili, vendar so jih pri tem ovirale aktivnosti avtonomnih oblasti v Indiji, ki so si izborile ločeno zastopstvo v mednarodnih organih in telesih (pri tem mislimo predvsem na OAC in kasneje ustanovljeni Stalni odbor za opij (*Permanent Central Board – PCB*)) (McAllister 2007, 207). VB je, vsaj začasno, prevzela glavno vlogo pri oblikovanju mednarodnega režima nadzora nad mamili (UNODC 2008, 52).<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Novi časi so prinesli tudi nove obraze. V prejšnjem poglavju smo omenjali škofa Brenta in dr. Wrighta kot glavna promotorja nove norme. V obdobju DN je v tej veji diplomacije zablestel zlasti diplomat Sir Malcolm Delevingne (1868–1950), britanski odposlanec v OAC (McAllister 2000, 51; Meyer in Parssinen 1998, 24–5). Bil je najzaslužnejši za 295. člen mirovne pogodbe iz Versaillesa in predlagatelj ustanovitve OAC (Meyer in Parssinen 1998, 24–5). Delevingne je zavzel pragmatičen gradualističen pristop h krepitvi mednarodnega režima nadzora (UNODC 2008, 52). Kljub temu, da je bila norma omejitve ponudbe in



Kitajska se je ponovno spopadala s hudimi domačimi težavami. Njihovo gospodarstvo se je v tem obdobju soočalo s prehodom iz fevdalizma in modernizacijo ter hkratnimi vojaškimi spopadi med različnimi skupinami, ki so v bitki za oblast kot sredstvo financiranja uporabljala tudi opij. Proizvodnja opija je v dvajsetih letih prejšnjega stoletja ponovno segla v vrhove, centralna vlada, pa je v želji po dobičku uvedla sistem licenčnih za pridelavo prav taiste surovine, ki jo je hkrati želela zatreti (Lu in dr. 2009, 59).

Nemčija ter predvsem Turčija, ki je prej odklanjala vse morebitne ukrepe za nadzor nad mamili, sta bili z mirovnimi pogodbami vezani na izvajanje Haaške konvencije in čeprav je Nemčija 1933 iz Društva izstopila, je poznejša nacistična oblast izvajala precej strog nadzor nad trgovino z mamili (Courtwright 2001, 191).

VB, Francija, Japonska, Portugalska in tudi Španija so na svojih kolonialnih posestvih Daljnega Vzhoda uvedle takšen ali drugačen monopolni sistem za pridelavo opija, kar je veljalo tudi za Kitajsko. Gospodarski interesi teh držav in držav predelovalk (oboje skupaj so Američani naslavljali kar z izrazom »stari opijski blok« (*old opium bloc*)) so bili večkrat v neposrednem nasprotju z nadzornimi ukrepi OAC (Bewley-Taylor 1999, 29).

Predvojne aktivnosti za regulacijo opojnih drog (torej predvsem šanghajska in haaška konferenca) in iz njih izhajajoči dokumenti so državam popolnoma prepustili interpretacijo in urejanje nadzora nad mamili in niso poskrbeli za ustanovitev nikakršnih prisilnih ali vsaj opazovalnih mednarodnih mehanizmov (*international enforcement or monitoring machinery*) (Elvins 2003, 29). Nedovoljena trgovina z opojnimi drogami je med prvo svetovno vojno in po njej doživela ogromen porast in kljub temu, da je javnost polagala velike upe na Društvo kot izraz nove vere v kolektivno varnost, je bilo to, tako kot OAC, primarno telo za nadzor nedovoljene trgovine, ohromljeno zaradi pomanjkanja pooblastil (Meyer in Parssinen 1998, 18).<sup>104</sup>

---

povpraševanja po opojnih drogah na legitimno rabo še globoko v prvi fazi, pa je že prišlo do izrazitejšega, a še vedno postopnega prehajanja promotorjev norme od altruističnih posameznikov k bolj institucionaliziranim oblikam delovanja, kot so državne službe in OAC. Velja tudi ponovno opozoriti, da v tej fazi, ko norma še ni polno oblikovana, obstajajo pomembna razhajanja o njeni točni vsebini – že zgoraj smo, na primer, omenili, da konsenza o tem, kaj legitimna raba sploh je, še ni bilo.

<sup>104</sup> Glavna naloga OAC je bilo zbiranje informacij o uvozu, izvozu, razpečevanju, zalogah in proizvodnji mamil. Zadržane ocene na podlagi informacij OAC pravijo, da je svetovna proizvodnja opija in koke v povojnem obdobju za desetkrat preseгла svetovne medicinske in znanstvene potrebe. Na podlagi tega je OAC države pozval naj sprejmejo uvozno–izvozni model certificiranja, kot ga je med vojno uvedla VB (UNODC 2008, 51). Društvo je tudi poskusilo definirati legitimno rabo oziroma legitimno povpraševanje

Situacija je bila vse prej kot enostavna in predstavniki DN so si zadali, da v takšnem okolju izpeljejo predvsem dve nalogi: a) razviti bolj sistematizirane metode za nacionalni nadzor nad predelavo in trgovino z mamili in pozvati države k uporabi teh metod ter; b) razviti učinkovite preventivne in regulativne ukrepe ter druga nadzorna sredstva za popolno zatrtje nedovoljene mednarodne trgovine z mamili (Chatterjee 1981, 70).

Kljub zastavljenim nalogam pa ni bilo Društvo tisto, ki je prevzelo iniciativo za nadaljnji razvoj nadzora nad mamili, marveč so bile to ponovno ZDA. Zaskrbljene zaradi omejenega učinka Haaške konvencije 1912 so pritisnile na DN za sklic nove konference in zagrozile z unilateralnim ukrepanjem (Sinha 2001). Ostali ključni akterji seveda niso mogli pristati na morebitni sporazum o opiju, ki ne bi bil sklenjen pod okriljem DN, zato so Britanci in uradniki Društva (na čelu z Generalnim sekretarjem Ericom Drummondom) s State Departmentom<sup>105</sup> pričeli pogovore o novi konferenci (McAllister 2000, 50). ZDA so torej uspele vzpodbuditi nova mednarodna pogajanja o vprašanju, ki je prej veljalo za marginalno in omejeno na Daljni Vzhod, kljub temu pa so kolonialne sile in evropske države predelovalke še naprej določale glavno smer razvoja (Bewley-Taylor 1999, 30).<sup>106</sup>

Delevingne, ki je bil zadolžen za pripravo nadaljnjih pogajanj, je zaradi kompleksnosti vprašanja ta želel razbiti na dve srečanja. ZDA so namreč večkrat nakazale svojo rigidno pozicijo, Pariz in Haag nista bila pripravljena na obsežne spremembe, medtem ko sta Tokio in Lizbona kazala odkrito sovražnost do morebitnih omejitev. Kitajska je za vse težave z opijem krivila kolonialne sile, Turčija in Švica še nista ratificirali Haaške konvencije, Perzija se je zdela pripravljena pograbit vsak izvozni posel v zvezi z opijem, južnoameriške proizvajalke koke pa so se bile pripravljene zaobljubiti kvečjemu, da proizvodnje ne bodo povečale (McAllister 2000, 58).

---

po opojnih drogah. Naloga se je še enkrat pokazala za nemogočo, saj so različni organi in telesa predlagali različne opredelitve, kljub temu pa so iz tega poskusa izvlekli skupni zaključek – če bi lahko določili legitimno povpraševanje, bi na podlagi tega lahko omejili ponudbo opojnih drog (oziroma vsaj njeno trgovino) (McAllister 2000, 47). Odbor je bil sestavljen iz osmih članov (VB, Kitajska, Francija, Nizozemska, Indija, Japonska, Portugalska, Siam, kasneje pa so se pridružili še predstavniki Jugoslavije, Nemčije in ZDA – zgolj kot opazovalke (Lowes 1966, 187).

<sup>105</sup> State Department je v ZDA telo pristojno za vodenje zunanje politike, oziroma ameriški ekvivalent zunanjemu ministrstvu.

<sup>106</sup> V obdobju do leta 1923 tudi v ZDA pride do pomembnih sprememb v administraciji ter bolj odprtega in toplejšega odnosa do potencialnega sodelovanja z DN. Omenili smo, da se je zblíževanje deloma pričelo prav z delom na področju nadzora nad mamili, a kljub temu so ameriško politiko do opojnih drog še vedno določali pritiski Društvu nenaklonjenih skupin (McAllister 2000, 51).

Od 3. novembra 1924 do 11. februarja 1925 se je v Ženevi odvijala Prva konferenca o opiju, ki so se je po Delevingnovi ideji udeležili zgolj predstavniki osmih držav proizvajalk opija (Kitajska, Francija, VB, Nizozemska, Indija, Japonska, Siam in Portugalska) (Chatterjee 1981, 208). Na zadnji dan konference, ki je trajala dobra dva meseca več, kot je bilo predvideno, so delegati sprejeli Sporazum o zatiranju proizvodnje, notranje trgovine in uporabe predelanega opija.

Glavni cilj sporazuma je bil v skladu z besedami iz preambule: »/.../ postopoma in učinkovito zatreti predelavo, notranjo trgovino in uporabo predelanega opija, kot je določeno v II. poglavju Mednarodne konvencije o opiju z dne 23. januarja 1912 /.../« (1. odst. preambule). Teritorialna jurisdikcija sporazuma se je nanašala na kolonialne posesti Daljnega Vzhoda, kot tudi na protektorate in druga nadzorovana območja (*ibid.*). Stranke k pogodbi so razglasile, da mora biti razpečevanje opija pod nadzorom vladnega monopola (1. čl, 1. odst), da mora pod vladni nadzor čimprej priti tudi priprava opija za prodajo (1. čl, 2. odst.), v 3. členu je govora o prepovedi preprodaje opija mladoletnim, v 4. členu so se države zavezale k zmanjšanju prodajalnic opija in kadihnic, kolikor je to mogoče, 7. člen govori o izobraževanju šolskih otrok o nevarnostih opija, v 8. členu pa si države obljublajo medsebojno asistenco pri zatiranju nedovoljene trgovine z opijem v obliki izmenjave informacij.

Zasedanje je zaznamoval konflikt med VB in Japonsko o uvozno/izvoznih certifikatih, ki pa so bili zgolj krinka za širšo britansko zaskrbljenost nad japonskim širjenjem v jugovzhodni in vzhodni Aziji ter kitajsko kazanje s prstom na zahodne sile, ki so jih Kitajci okrivili za vse težave povezane z opijem, saj naj bi na ekstrateritorialnih območjih ne bile zmožne izvajati nadzora (McAllister 2000, 68).<sup>107</sup> Razen rešitve britansko-japonskega spora o certifikatih je konferenca dosegla bore malo, saj se nobena država ni želela zavezati k natančnemu datumu ukinitve kajenja opija (*ibid.*) (so se pa države vsaj načelno zavezale k postopni ukinitvi trgovine z opijem).<sup>108</sup> Prav skrbno varovanje nacionalnih interesov je razlog, da prvi sporazum po Haaški konvenciji 1912 nikoli ni pridobil prave teže, oziroma so bili njegovi dosežki zelo skromni (Chatterjee 1981, 117).

---

<sup>107</sup> V mislih imamo odprta območja, ki so večinoma izviralna še iz časa opijskih vojn.

<sup>108</sup> Vse države so trdile, da ne morejo storiti ničesar, dokler Kitajska ne vzpostavi nadzora nad svojo proizvodnjo opija (McAllister 2000, 68). Kitajska delegacija se je zaradi tovrstnih obtožb kasneje umaknila s konference (Chatterjee 1981, 113).

Šibak sporazum je predstavljal oviro za nadaljnja pogajanja. Cilj Druge konference o opiju, ki je potekala praktično sočasno (17. november 1924 do 19. februar 1925), je bil namreč precej širši: vzpostaviti splošen režim nadzora nad trgovino z zasvojljivimi snovmi (McAllister 2007, 209).<sup>109</sup> Ožje gledano pa so bili cilji konference trije: a) določiti svetovne medicinske in znanstvene potrebe po proizvodnji surovin potrebnih za pridobivanje opojnih drog; b) hitro končati legalno trgovino s predelanim opijem; c) nadzorovati mednarodni promet z opojnimi drogami (Willoughby 1925, 442–3). Ta naloga pa je bila nemogoča, če bi vprašanje uporabe opija na Daljnem Vzhodu ostalo brez zadovoljivega odgovora (ki pa ga gornji sporazum ni nudil) (McAllister 2007, 209).

Konferenca je potekala izredno konfliktno. Od enainštiridesetih držav, ki so prisostvovala na začetku, jih je do konca ostalo le štirinajst (Willoughby 1925, 442). Delevingne, glavni ustvarjalec konference je ves čas vztrajal, da bo mednarodni nadzor nad mamili uspešen zgolj, če se bodo k njemu zavezale vse države proizvajalke (v nasprotnem primeru bi nenadne luknje na trgu hitro zapolnile države konkurentke) z uvedbo sistema uvoznih/izvoznih certifikatov (Meyer in Parssinen 1998, 30).

ZDA so ponovno nastopile agresivno in zahtevale, da se nadzor nad trgovino z opijem izvaja pri izvoru (Videtič 1998, 349). Trdili so, da težave z mamili koreninijo v prekomerni proizvodnji surovega opija in predlagale resolucijo, ki je pozivala države proizvajalke k drastičnemu zmanjšanju proizvodnje (Meyer in Parssinen 1998, 30–1), medtem ko je VB zagovarjala zmernejšo in prožnejšo politiko postopnih korakov (Videtič 1998, 349).<sup>110</sup> Stališče ZDA ni bilo podprto, zato so se skupaj s Kitajsko umaknile s konference (Meyer in Parsinen 1998, 30–1; Videtič 1998, 349).

Končni dokument (Mednarodna konvencija o opiju – Ženevska konvencija 1925), ki ga je podpisalo štirinajst držav, je sestavljalo sedem poglavij. Pomembna so poglavja II.–VI. Drugo poglavje (2.–3. čl.) se nanaša na nadzor nad surovim opijem in listi koke. V tem poglavju so zaveze k vzpostavitvi ustrezne zakonodaje za nadzor nad surovinami v notranjih pravnih ureditvah posameznih držav. Tretje poglavje (4.–10. čl.) se ukvarja s

---

<sup>109</sup> Poleg udeleženk prve konference so na tej sodelovale še: Avstrija, Albanija, Nemčija, ZDA, Avstralija, Belgija, Bolivija, Brazilija, Bolgarija, Kanada, Čile, Kuba, Danska, Svobodno mesto Gdansk, Dominikanska republika, Egipt, Španija, Finska, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, , Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev, Luksemburg, Nikaragva, Poljska, Perzija Romunija, Švedska, Švica, Turčija, Urugvaj in Venezuela.

<sup>110</sup> Predlogi vseh držav na konferenci so na voljo v Willoughby (1925, 247–69).

predelanimi drogami (medicinski opij, surovi kokain, morfij...) in je po svoji vsebini podobno predhodnemu poglavju, le da so obveznosti držav (ustrezna zakonodaja, notranji nadzor, licenciranje) podrobneje določene. Naslednje poglavje, ki zajema zgolj 11. člen, je prelomno, saj kot predmet večstranske mednarodne pogodbe prvič v zgodovini obravnava indijsko konopljo (*indian hemp*). Člen se navezuje na naslednje poglavje, ki govori o nadzoru mednarodne trgovine z mamili in države poziva, da indijske konoplje, in zlasti smole te rastline, ne izvažajo v pristanišča, kjer to ni dovoljeno, ter da v državah, kjer je uvoz legalen, pridobijo posebne uvozne certifikate, ki izpričujejo legitimen namen.

Peto poglavje (12.–18. čl.) vsebuje člene, ki natanko določajo uvozna in izvozna pravila, prevoz in odnose s tretjimi državami ter certificiranje opojnih drog. Zadnji člen tega poglavja državam, ki bi si želele izigrati določila pogodbe, daje veliko manevrskega prostora, saj govori, da se morajo te pri poslovanju s tretjimi državami, ki niso članke k pogodbi, držati določil trgovanja, kolikor to dopuščajo okoliščine (18. čl). Nemara najpomembnejše je 6. poglavje (19.–27. čl.), na podlagi katerega je bilo osnovano novo telo – Stalni osrednji odbor za opij.

Prvi člen tega poglavja določa, da bo PCB sestavljalo osem od vlad neodvisnih strokovnjakov, s širokim poznavanjem vprašanja opojnih drog v državah proizvajalkah in predelovalkah, kot tudi v državah porabnicah, ki jih bo imenoval Svet Društva. Posebej je zapisano tudi, da bosta Nemčija in ZDA, sicer nečlanjeni v Društvo, povabljeni, da v odbor imenujeta svojega predstavnika. V prihodnjih členih pa so natančneje opredeljene naloge odbora, ki jih lahko razdelimo v dve skupini: a) pridobivati tekoče informacije o proizvodnji, predelavi, zalogah in uporabi opojnih drog ter; b) nadzorovati ocene potreb držav po opojnih drogah (v skladu z 21. členom morajo države do 31. decembra vsako leto poslati svoje ocene potreb za medicinsko in znanstveno rabo in ostale namene za prihajajoče leto).<sup>111</sup> PCB je bil v skladu z določbami kvazi-sodno telo, ki je imel pravico od držav terjati pojasnila in izdajati opozorila Svetu DN Od končnih določil v zadnjem, sedmem poglavju je pomemben 31. člen, ki govori, da pričujoča pogodba nadomesti prvo, tretje in peto poglavje Haaške konvencije ter 36. člen, ki določa, da konvencija

---

<sup>111</sup> Ocene potreb držav so temeljile na subjektivni definiciji medicinskih in znanstvenih namenov, pa tudi izraz ostali nameni je bil ohlapen in je državam puščal neomejeno diskrecijo za njihovo opredelitev (Chatterjee 1981, 92).

stopi v veljavo, ko jo ratificira deset držav, od tega sedem držav, ki imajo svojega predstavnika v PCB in vsaj dve državi članici Sveta DN.

Kakšen je bil torej pomen ženevskih konferenc o opiju? Willoughby (1925, 441) trdi, da sta pogodbi dali rezultate, ki so bili daleč od zadovoljivih, če jih ocenjujemo po vsebini in tudi po okoliščinah, ki so spremljale njuno nastajanje. Dve pomembni sili (ZDA in Kitajska sta odstopili od pogajanj) in ZDA se tudi kasneje niso nikoli pridružile konvencijam, kot tudi nekaj drugih pomembnih proizvajalk. Vsaka država, ki se je želela izogniti nadzoru PCB, je lahko izkoristila omenjene luknje v pogodbi. Še pomembneje pa je morda to, da je pristop nadzorovanja ponudbe opojnih drog popolnoma prevladal nad alternativnimi pristopi, ki so ostali marginalizirani naslednjih nekaj desetletij (McAllister 2000, 77). Pristop, ki se je idejno napajal iz sporazuma med VB in Kitajsko iz leta 1908, je naivno predpostavljalo, da bi zmanjšanje proizvodnje izničilo problem zlorabe mamil (Bewley-Taylor 1999, 34; Courtwright 2001, 184), kar se je s časom izkazalo za napačno (McAllister 2000, 77).

Po drugi strani pa je bil s Konvencijo o opiju 1925 ustanovljen sistem certificiranja in doslednega beleženja trgovine z mamili, kar se šteje za največji dosežek tega dokumenta (Meyer in Parssinen 1998, 30). Na podlagi te pogodbe je z delom pričel PCB, prvo mednarodno telo sestavljeno skorajda izključno na podlagi strokovnih kriterijev, ki je predstavljal podlago za še danes delujoč INCB). V mednarodne odnose je vstopilo vprašanje marihuane. Konvencija je okrepila in deloma nadomestila Haaško konvencijo iz leta 1912. S tega vidika sta konferenci o opiju prelomni (Chatterjee 1981, 123), saj so se države, čeprav morda zgolj teoretično, obvezale, da del svoje suverenosti podredijo delovanju PCB (McAllister 2000, 77).

### **6.3 Razvoj nadzora nad mamili od leta 1925 do konca druge svetovne vojne**

Sporazum o zatiranju proizvodnje je nakazal pripravljenost kolonialnih velesil, zlasti VB, da se postopoma odpovejo dobičkonosni trgovini z opijem.<sup>112</sup> V Ženevski konvenciji 1925 se je ta pripravljenost še nekoliko konkretizirala, kljub temu pa sta jo ZDA in Kitajska zavrnili, češ da je premalo stroga, Švica in Turčija pa, ker naj bi bila prestroga (McAllister 1992, 146).

Zgoraj smo omenili, da je konvencija (zlasti njen 18. čl.) državam dajala ogromno manevrskega prostora pri transportu in pridobivanju ustreznih potrdil. Države so to s pridom izkoriščale in opojne droge prevažala čez teritorije držav, ki niso pristopile k pogodbi (*ibid.*). Farmacevtske združbe so nemoteno nadaljevale s predelavo drog daleč onkraj meje, ki je označevala legitimne potrebe glede na ocene PCB (McAllister 1992, 147). Perzija je zapolnila tržno praznino, ki je nastala z britanskim zmanjšanjem izvoza, hiperprodukcija opija na Kitajskem se je nadaljevala, globalna gospodarska kriza pa je države proizvajalke odvrnila od kakršnegakoli morebitnega zmanjšanja proizvodnje. Sočasno so se države porabnice bale potencialnega zvišanja cen ob zmanjšani proizvodnji in te posledično niso podpirale (UNODC 2008, 55).<sup>113</sup> Te težave so pripeljale do spoznanja, da bo za natančno določitev globalne proizvodnje heroina, kokaina, morfija in nadzora izvoza držav pogodbenic potrebno novo srečanje (McAllister 1992, 147).

Leta 1930 je OAC pripravil načrt za ocenjevanje svetovnih legitimnih potreb skupaj s shemo za okvirno določanje količin opojnih drog, ki naj bi jih zagotovile posamezne države predelovalke. Načrt je vključeval omejitve predelave posamezne opojne droge na podlagi ocen iz predhodnega leta, pri čemer naj bi vsaka država sama določila svoje potrebe, delež v svetovni proizvodnji pa bi zagotovili na osnovi sistema kvot (Bull 2008, 88).<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Že leta 1925 je indijska vlada doumela, da politične posledice povezane z nadaljnjim (čeprav omejenim) izvozom opija, ne odtehtajo gospodarskih koristi. Naslednje leto so razglasili postopno zmanjšanje vsega nemedicinskega izvoza. Dejansko se je indijski izvoz v naslednjih letih občutno zmanjšal (UNODC 2008, 53).

<sup>113</sup> Glas držav porabnic je nemara najglasneje zastopala Kanada, ki si je v tem obdobju priborila pomembno mesto v pogajanjih o nadzoru nad mamili (McAllister 2000, 67). Ščasoma se je Kanada razvila v eno glavnih zaveznic ZDA in njihovega pristopa k temu vprašanju (Sinha 2001).

<sup>114</sup> Do sporazuma o kvotnem sistemu ni v resnici prišlo nikoli (Bull 2008, 88).

Med 27. majem in 31. julijem 1931 se je na Konferenci o omejevanju predelave mamil<sup>115</sup> v Ženevi sestala impresivno široka družba sedeminpetdesetih držav (McAllister 2000, 95). Sklepni dokument tega srečanja, Konvencija o omejevanju predelave in nadzoru razpečevanja mamil – Ženevska konvencija 1931 je sestavljen iz sedmih poglavij, od katerih je najpomembnejše drugo.

V tem poglavju (2.–5. čl.) je določen obvezen sistem obveščanja PCB o ocenah državnih potreb po uvozu in domači predelavi opojnih drog, ki so bile v bistvu obvezujoče (Bull, 2008, 88). V 2. členu se države obvezujejo k oddajanju teh ocen, v primeru, da države teh ne bi oddale, ali v primeru, da ne bi bile članke konvenciji, pa bi oceno njihovih potreb opravilo Telo za nadzor nad drogami (*Drug Supervisory Body* – DSB) (2. čl.), katerega sestavo in delovanje določa 5. člen. V skladu z določili tega člena je DSB pomožno telo PCB, katerega naloga je zlasti natančen pregled in obdelava državnih ocen potreb po predelanih opojnih drogah (te so definirane v 1. poglavju). V 3. poglavju (6.–9. čl.) so opredeljene omejitve predelave opojnih drog, ki jih morajo države upoštevati pri sestavi svojih ocen (ne smejo presežati legitimnih potreb). Naslednje poglavje (10.–12. čl.) sestavljajo dodatna določila glede omejitev trgovanja z določenimi substancami in natančno opisuje postopek v primeru, da bi država želela trgovati s substancami, ki niso na seznamu prvega poglavja, so pa potencialno zmožne povzročiti zasvojenost (11. čl.).<sup>116</sup> V 5. poglavju (12.–14. čl.) je dodatno opisano delo PCB in določila, ki vsebujejo pooblastila, da ta preko Generalnega sekretarja DN zaprosi za pojasnila v zvezi z ocenami in njihovim izpolnjevanjem (14. čl.).

Kakšen je bil pomen Ženevske konvencije 1931? Vsebina pogodbe je odražala kompromis glede na izvorni predlog OAC, ki ga je pripravil sir Delevingne, vključevala je veliko določil, ki sta jih predlagali ZDA in Kanada, državam predelovalkam je puščala dovolj manevrskega prostora, okrepila je vlogo DN ter inkorporirala celo nekaj elementov kvotnega sistema (McAllister 2000, 95). Vzpostavila je kompleksen sistem mednarodnega nadzora in opazovanja predelave in razpečevanja predelanih drog ter

<sup>115</sup> Izraz »predelava« v skladu z določili pogodbe pomeni vsak proces rafiniranja (4. odst. 1. čl.).

<sup>116</sup> Določanje zmožnosti posameznih substanc za povzročanje zasvojenosti je vedno predstavljalo polemično vprašanje, saj so lahko države na tak način manipulirale s proizvodnjo, predelavo in trgovino te substance. Za rešitev tovrstnih zagat so se postopoma razvila specializirana tehnična telesa. Danes je za to področje v mednarodnem merilu pristojna CND v sodelovanju z WHO, v času DN pa je to nalogo opravljal Mednarodni urad za javno zdravje (*Office International d'Hygiene publique*) v Parizu, ki je bil podrejen Odboru za zdravje DN.



ustanovila novo telo DSB, ki je imelo pravico, da s prstom pokaže na kršitelje določil pogodbe (Bull 2008, 88). Z ustanovitvijo DSB je bila zaključena izgradnja institucionalnega ustroja DN za nadzor nad mamili (predstavljen v sklepu tega poglavja).

Konvencija je uvedla načelo, ki ga poznamo pod imenom *drug scheduling* (uvrščanje, razporejanje drog), ki temelji na tristopenjskem nadzoru nad mamili (za tri različne skupine mamil opredeljene v prvem poglavju) v skladu s potencialno nevarnostjo posamezne droge in njene razširjenosti v medicinski znanosti (UNODC 2008, 56).

S sklenitvijo te listine se je končala ena od faz križarske vojne proti mamilom. Zahodnoevropske vlade, občutljive za interese svojih kolonialnih ozemelj in farmacevtske industrije, so privolile, da do določene meje omejijo tako proizvodnjo opojnih drog kot njihovo predelavo in trgovino. Zagovorniki nadzora (*control advocates*) so bili prepričani, da bo to, skupaj s sporazumi o izkoreninjanju uživanja opija, pripeljalo do končnega izginotja zla opojnih drog (McAllister 1992, 147). Konvencija je bila hitro ratificirana tudi zato, ker je veliko držav in deli DN menilo, da bi bilo po kalupu Ženevskih konvencij 1925 in 1931 mogoče oblikovati še en nadzorni (prohibicijski) režim – režim nadzora nad oboroževanjem (Sinha 2001).

Ženevsko konvencijo 1931 lahko razumemo kot dopolnilo Ženevski konvenciji 1925. Kasneje v letu 1931 pa je bil sprejet še sporazum, ki ga je moč interpretirati kot dopolnilo nezadostnemu Sporazumu o zatiranju proizvodnje, notranje trgovine in uporabe predelanega opija. Na konferenci v Bangkoku so udeleženske 27. novembra sprejele Sporazum o nadzoru kajenja opija na Daljnem Vzhodu.

Sporazum se je ukvarjal zgolj z opijem in je bil geografsko omejen na države Daljnega Vzhoda ter na evropske kolonije in teritorije v tem delu Azije (Bush in dr. 1972, IV–4). Sporazum je bil šibek, zlasti zato, ker so ZDA sodelovale samo kot opazovalke, evropske sile pa niso bile pripravljene sprejeti strožjih ukrepov za ukinitvev ali omejitev kajenja opija, medtem ko se je ilegalna hiperprodukcija opija (zlasti na Kitajskem) in tihotapljenje z njim nadaljevala in celo povečevala (Sinha 2001). Sporazum ni imel posebnega pomena za razvoj mednarodnega režima nadzora nad mamili, zato ga na tem mestu ne bomo dodatno razdelali.

Z Ženevsko konvencijo je mednarodni režim pridobil koherentnost. Moralnim obveznostim iz Haaške konvencije 1912 in nadzornim določilom iz prve Ženevske

konvencije 1925 je dodal obsežen administrativni sistem in vpeljal ločnico med dovoljeno in nedovoljeno trgovino (McAllister 2000, 100). Pogodbe so se izkazale za učinkovit instrument omejevanja legalne trgovine. PCB je ocenil, da je do leta 1934–5 legalna pridelava in predelava opojnih drog padla na raven legitimnega povpraševanja (UNODC 2008, 58). Vsaka medalja pa ima dve plati in uspeh na legalni strani produkcije se je nemudoma odrazil v povečanju ilegalnih aktivnosti. V skrbi zaradi naraščajočega ilegalnega trga je DN sklicalo konferenco (junija 1936, ponovno v Ženevi), na kateri so sprejeli Konvencijo o zatiranju nedovoljene trgovine z nevarnimi drogami – Ženevsko konvencijo 1936 (*ibid.*).

Cilj konvencije je, v skladu z besedami iz preambule, okrepiti instrumente za kaznovanje kršiteljev določil Haaške in obeh Ženevskih konvencij ter se hkrati z najučinkovitejšimi metodami zoperstaviti nedovoljeni trgovini z opojnimi substancami, ki jih zadevajo omenjene pogodbe. V nasprotju s poprejšnjimi konvencijami ta ni strukturirana v poglavja ali sekcije, marveč jo sestavlja enotno besedilo, razdeljeno na petindvajset členov, vseeno pa je konvencijo možno analitično razdeliti na pet vsebinsko relativno zaključenih sklopov (Chatterjee 1981, 172). Prvi sklop zajemajo določila o izboljševanju notranje zakonodaje držav za zadušitev nedovoljene trgovine z mamili (2.–6. čl.). V 2. sklopu se nahajajo določbe o preprečevanju bega kršiteljev in o zaplembi snovi namenjenih nelegalni trgovini (7.–10. čl.). Naslednji sklop sestavlja šest členov o administrativnem upravljanju in mednarodnem sodelovanju (11.–16. čl.), 17. člen govori o načinih za reševanje sporov, sledijo pa končne določbe (18.–25. čl.).

V prvem sklopu je zlasti pomemben 3. člen, ki govori, da morajo stranke pogodbe, ki izvajajo jurisdikcijo na ekstrateritorialnih območjih drugih pogodbenic zagotoviti ustrezno zakonodajo za kaznovanje svojih državljanov.<sup>117</sup> Pomemben je tudi 9. člen, ki predstavlja inovacijo, saj brez precedensa govori o izročanju kršiteljev mednarodnih konvencij o opojnih drogah. Omenimo še 16. člen, ki države obvezuje k medsebojnemu obveščanju o sprejetih ukrepih in izvajanju konvencije prek sekretariata DN.

Kakšen je bil pomen Ženevske konvencije 1936? Konvencijo so poimenovali »zadnja« (*ultimate*) konvencija. Z njo so bili namreč dokončno pokriti vsi vidiki vprašanja opojnih

---

<sup>117</sup> Tovrstne težave pri kaznovanju tujih državljanov je imela zlasti Kitajska, pa tudi Egipt (Chatterjee 1981, 173).

drog – omejitev proizvodnje in predelave, nadzor trgovine in končno še zatiranje nedovoljene trgovine (Chatterjee 1981, 178). Ironično se je konvencija resnično izkazala za zadnjo v okviru DN. ZDA so se odločile, da je ne bodo podprle z argumentom, da nezadostno prispeva h krepitvi mednarodnega nadzora nad mamili. Ameriška neuspešna prizadevanja za strožji nadzor lepo ponazarjajo njihov takratni položaj glede na DN. Njihov vpliv je ostal omejen, kolonialne sile so ostale dominantne (Bewley-Taylor 1999, 40–1).

Konvencija je omejenim učinkom navkljub predstavljala prelomnico. Vse predhodne pogodbe so se namreč ukvarjale pretežno z urejanjem legitimnih aktivnosti, medtem ko z njo nedovoljene aktivnosti postanejo prestopki podvrženi kazenskim sankcijam (Sinha 2001). V času podpisa Nemčija in Japonska že nista bili več članici Društva, ki je pričelo vse bolj izgubljeni na veljavi.<sup>118</sup> Leta 1939, ko je konvencija stopila v veljavo, se je v Evropi že pričela epska morija druge svetovne vojne.

#### 6.4 Sklep

Poglavje o nadzoru nad mamili v okviru DN bomo sklenili z dvema točkama: **(a)** prikazom strukture institucij za nadzor nad mamili v DN in; **(b)** povzetkom in razlago zgodovinskega dogajanja v tem obdobju.

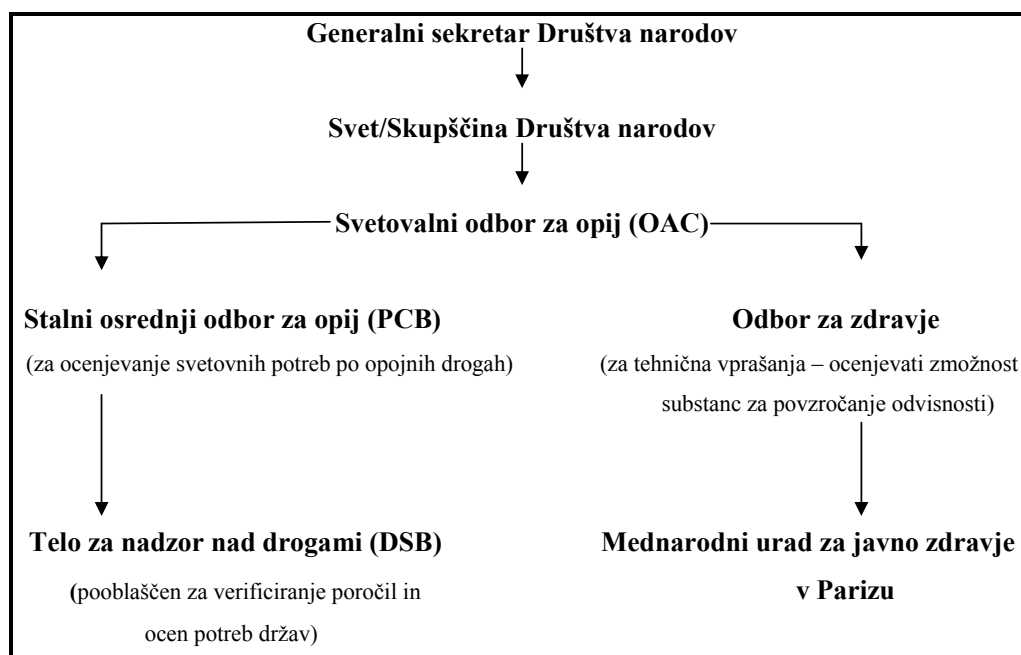
**(a)** Na spodnji sliki je prikazana institucionalna struktura mednarodnega režima nadzora nad mamili, kot se je izoblikoval v obdobju DN. Osrednja vloga v tej strukturi je pripadla OAC, ki mu je bila poverjena naloga nadzorovanja implementacije mednarodnih pogodb o opojnih drogah. Z Ženevsko konvencijo 1925 je bil ustanovljen PCB, ki je bil ob pomoči DSB zadolžen za ocenjevanje svetovnih legitimnih potreb po mamilih, kar naj bi pomagalo preprečiti nedovoljeno trgovanje z njimi. Pomembna pristojnost ocenjevanja zmožnosti posameznih substanc za povzročanje odvisnosti je pripadala Odboru za

---

<sup>118</sup> Zlasti Japonci so v marionetni republiki Mandžukuo opazno kršili določila mednarodnih konvencij o mamilih in množično predelovali uvoženi perzijski opij v heroin in morfij, ki so ga potem lansirali na ilegalne trge (McAllister 2000, 115). Spor je bil le delček v široko prisotni zaskrbljenosti zaradi japonskih ekspanzionističnih potez. Zanimiv je zgled s 17. seje OAC, kjer se je odbor »znašel v precepu, ali naj dovoli uvoz perzijskega surovega opija po naročilu režima Mandžukuo. Če bi do te transakcije prišlo, bi moral odbor sprejeti uvozne certificate Mandžukua in tako režim *de facto* priznati, s čimer bi kršil politiko njihovega nepriznanja. Po drugi strani pa bi sprejetje certifikatov omogočilo točen uvid v gibanje opija v Mandžukuu« (Videtič 1998, 348).

zdravje, ki ga je podpiral pariški urad. OAC je bil o svojih aktivnostih dolžan redno poročati Svetu in Skupščini DN.

Slika 6.1: Organi in telesa pristojni za nadzor nad mamili v okviru DN



Vir: (prirejeno po Chatterjee 1981, 75).

(b) Z raziskovanjem razvoja režima nadzora nad mamili v obdobju DN smo prišli na polovico zgodovinske analize, zato menimo, da je čas, da se na tem mestu nekoliko ozremo nazaj in poskusimo to obdobje povzeti v skladu z napovedmi iz teoretskega dela.

Konec prve svetovne vojne zaznamuje pomemben premik mednarodne pogajalske arene v okvir DN. Pod okriljem DN diplomatske aktivnosti o mamilih še vedno najbolj zaznamuje vprašanje opija, čeprav v tem obdobju pomemben delež pozornosti dobila tudi vprašanja koke in indijske konoplje (marihuane). Opij se v tem obdobju (sicer tudi že prej in deloma še danes) uporablja kot vir štirih pomembnih aktivnosti: a) financiranja; b) gospodarske prisile; c) vojskovanja; in d) zunanje politike, ki zaznamujejo zlasti odnose med kolonialnimi velesilami in kitajskim cesarstvom (Videtič 1998, 352).

V pogajanjih o ureditvi vprašanja opojnih drog države delujejo v skladu s svojimi interesi, ki so primarno določeni z njihovo identiteto (proizvajalke, predelovalke, porabnice). Na tej točki analize lahko že zatrdimo, da so predhodno vzpostavljene identitete izredno čvrste in da se pod vplivom normativnega razvoja režima nadzora nad mamili le počasi mehčajo. Z drugimi besedami, identitete držav dolgotrajno zaznamujejo interese držav in posledično mednarodna pogajanja o tej temi.

Norma omejitve ponudbe in povpraševanja po opojnih drogah na legitimno raven je v času DN še vedno globoko v prvi fazi. Po zametkih šibke normativne strukture, ki sta jo vzpostavili šanghajska in haaška konferenca, se v tem obdobju (zlasti od sredine dvajsetih do sredine tridesetih let) natančneje oblikujejo načela, norme, pravila in postopki odločanja (struktura režima) v zvezi z mednarodnim nadzorom nad mamili (McAllister 2009).

Kljub temu, da je norma omejitve ponudbe in povpraševanja še daleč od zrele faze, saj je različno interpretirana in upoštevana s strani različnih akterjev (agentov), pa struktura režima postopoma prične delovati izraziteje povratno na agente, kar pomeni, da se je že smiselno bolj osredotočiti na učinke mednarodnega režima nadzora nad mamili. Za lep primer nam lahko služi sprememba v politiki VB oziroma indijske vlade, ki se zaradi potencialno negativnih političnih učinkov odloči za zmanjšanje izvoza opija (sprememba politike, ki v skladu s sliko 3.4.1. preko institucionalnih in kulturnih elementov posredno vpliva na identiteto).<sup>119</sup>

Tovrstno šibko in postopno učinkovanje porajajoče se norme na širši krog držav odpre nov prostor za ustvarjanje skupnega interesa (*shared interest*), ki se oblikuje »skozi politične diskurze, prepričevanje, pogajanja in kupčije« (Rose v Bull 2008, 90) in je značilen za procese ustvarjanja mednarodnih pogodb. Obdobje je pretežno zaznamovano s politiko moči (zgoraj smo na primer zapisali, da je bil povojni sistem nadzora nad mamili utemeljen na prisili zmagovalk prve svetovne vojne – hegemonskih sil), kljub

---

<sup>119</sup> Racionalisti bi zatrdili, da je VB tako ravnala, ker je normativno strukturo dojemala kot zunanjo omejitev, ki jo je treba upoštevati v lovu za interesi ali močjo (logika posledic). Konstruktivisti pa bi argumentirali, da je VB do določene mere sprejela normo novega režima in jo upoštevala, ker se je počutila obvezana (logika obvez/primernosti) oziroma je norma deloma vplivala na njeno identiteto.

temu pa postopoma pomembnejšo vlogo prične dobivati delovanje na podlagi skupnih interesov (znova naj poudarimo, da jih ni bilo ravno veliko).<sup>120</sup>

Tudi za dejavnik znanja velja podobno, saj je eden glavnih uspehov DN izgradnja sistema, v katerem je Društvo »obvladovalo mednarodno areno z izvajanjem določenega intelektualnega nadzora nad njo z vzpostavitvijo omrežij kanalov za natančen in sistematičen pretok informacij od posameznih proizvodnih in trgovskih skupnosti v središče« (Bull 2008, 88).

Obdobje DN je bilo za mednarodni režim nadzora nad mamili izjemnega pomena, saj je postavilo trdne temelje za bodočnost v okviru Organizacije Združenih narodov (OZN).

---

<sup>120</sup> Oziroma so predstavljali prej izjemo kot pravilo. Bewley-Taylor (2003, 73) ocenjuje, da se čvrstejši oziroma bolj prohibicijsko naravnani model nadzora nad mamili v času DN ni mogel resnično razviti zaradi dveh razlogov. DN je bilo namreč preprosto prešibko, da bi svojim članicam lahko vsililo svoje nadzorne prijeme in če jim je to le uspelo, za kršitve, kljub obsežnemu korpusu mednarodnih pogodb, ni obstajala nikakršna resnejša sankcija. Glavni razlog pa je bilo zagotovo splošno nezaupanje v sistem DN. Evropske države so bile nepripravljene prenesti svojo suvereno pravico nadzora nad mamili na mednarodna telesa. Chatterjee (1981, 201) je to označil za »izrazito pomanjkanje skupnega interesa« (*pronounced lack of community interest*).

## 7 Mednarodni nadzor nad mamili v času Organizacije Združenih narodov (OZN) (1945–2010)

Imela sva dve vreči trave, petinsedemdeset kroglic meskalina, pet plaht visokoktanskih pivnikov acida, solnico do polovice polno kokaina in še celo galaksijo mnogobarvnih poživil, pomirjeval, kričal in smejal... Pa tudi četrtinko galone tequile, četrtinko ruma, zaboj Budweiserja, pinto surovega etra in dva ducata amilov.

(Thompson 1999, 7)

Pomembni multilateralni dokumenti sprejeti v tem obdobju so bili:

1. Ustanovna listina Združenih narodov<sup>121</sup>
2. Protokol o dopolnitvi sporazumov, konvencij in protokolov o mamilih (1946/1946)<sup>122</sup>
3. Protokol za vzpostavitev nadzora nad drogami, ki niso vključene v Ženevsko konvencijo 1931 (1948/1949)<sup>123</sup>
4. Protokol o omejevanju in regulaciji vzgajanja maka, proizvodnje, mednarodne trgovine in trgovine na veliko in uporabe opija – Opijski protokol 1953 (1953/1963)<sup>124</sup>
5. Enotna konvencija o mamilih – Enotna konvencija 1961 (1961/1964)
6. Konvencija o psihotropnih substancah – Dunajska konvencija 1971 (1971/1976)
7. Protokol o dopolnitvi Enotne konvencije o mamilih 1961 (1972/1975)

---

<sup>121</sup> Ustanovna listina Združenih narodov – *Charter of the United Nations*, sprejeta 26. junija 1945 na konferenci v San Franciscu, v veljavi od 24. oktobra 1945.

<sup>122</sup> Protokol za dopolnitev sporazumov, konvencij in protokolov o mamilih sprejetih v Haagu 23. januarja 1912, v Ženevi 11. februarja 1925 in 19. februarja 1925 in 13. julija 1931, v Bangkoku 27. novembra 1931 in v Ženevi 26. junija 1936 – *Protocol amending the Agreements, Conventions and Protocols on Narcotic Drugs concluded at The Hague on 23 January 1912, at Geneva on 11 February 1925 and 19 February 1925 and 13 July 1931, at Bangkok on 27 November 1931, and at Geneva on 26 June 1936*, sprejet 11. novembra 1946 v Lake Successu, New York. V veljavi od 11. novembra 1946. Protokol je do leta 1961 ratificiralo 62 držav.

<sup>123</sup> Protokol za vzpostavitev nadzora nad drogami, ki niso vključene v Konvencijo o omejevanju predelave in nadzoru nad razpečevanjem mamil s 13. julija 1931, kot je bil dopolnjena s protokolom podpisanim v Lake Successu, New York, 11. decembra 1946 – *Protocol Bringing under International Control Drugs outside the Scope of the Convention of 13 July 1931 for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs, as amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, on 11 December 1946*, sprejet 19. novembra 1948 v Parizu, v veljavi od 1. decembra 1949. Do leta 1961 je protokol ratificiralo 90 držav.

<sup>124</sup> Protokol o omejevanju in regulaciji vzgajanja maka, proizvodnje, mednarodne trgovine in trgovine na veliko in uporabe opija – *Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of, Opium*, sprejet 23. junija 1953 v New Yorku, stopil v veljavo 8. marca 1963. Protokol je do 24. junija 2010 ratificiralo 51 držav.

8. Konvencija Združenih narodov zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi – Dunajska konvencija 1988 (1988/1990).

### **7.1 Uvod v povojno obdobje**

»Druga svetovna vojna je bila največji svetovni spopad v zgodovini. Vanj je bilo posredno ali neposredno vpletenih 72 od takratnih 78 držav, se pravi dvakrat več kot v prvo svetovno vojno« (Vukadinović 1981, 620). Vojna je ustvarila nova razmerja med silami, bistveno spremenila njihovo razporeditev in vzpostavila temeljne elemente, ki so pozneje postali skelet sodobnega sveta. Sovjetska zveza je iz vojne izšla kot ena od dveh največjih svetovnih sil, razbita je bila stara politična struktura Evrope, v razvijajočem se svetu pa je vojna sprožila zahteve po samoodločbi in odpravi kolonializma (Vukadinović 1981, 621–7).

ZDA so v mednarodni skupnosti zavzele nov položaj, njihova gospodarska, vojaška in politična moč jim je zagotavljala ključno vlogo pri delovanju povojne ureditve (Bewley-Taylor 2003b, 74) in, nenazadnje, je kot posledica sodelovanja v vojnih dneh in v želji izogniti se novim spopadom nastala OZN (Vukadinović 1981, 628). Prav zadnja dogodka predstavljata najpomembnejši spremembi za funkcioniranje mednarodnega režima nadzora nad mamili.

V vojnem obdobju so se odnosi med državami glede nadzora nad mamili le malo spremenili. Države, ki so mu prej bolj ali manj odkrito nasprotovale, so nadaljevale s takšno politiko, zagovornice nadzora pa so svoj pogled še zaostrile (McAllister 2000, 135). Spremenjeno razmerje moči ni izrazito vplivalo na osnovne identitete držav, ki so v vojni vihri ostale nedotaknjene. To pa ni veljalo za zmožnost evropskih sil, da bi se še naprej učinkovito upirale agresivnejšim (zlasti ameriškim) poskusom uvajanja strožjega nadzora nad mamili, ki je bliskovito upadala (kar je bilo tudi posledica medvojne selitve tehničnih oddelkov DN, kamor so deloma spadali tudi organi in telesa za nadzor nad mamili, v ZDA) (McAllister 2000, 134).

Novo obdobje je postreglo z novimi obrazi, okrepilo moč nekaterih posameznikov in pometlo z drugimi,<sup>125</sup> osnovna paradigma nadzora nad mamili pa je še naprej ostalo

---

<sup>125</sup> Verjetno najrazvpitejši obraz mednarodnega nadzora nad mamili vseh časov je bil Harry J. Anslinger (1892–1975), ki je skorajda tretjino stoletja igral dominantno vlogo pri oblikovanju ameriške politike do opojnih drog. Med leti 1930 in 1962 je bil komisar oziroma vodja Zveznega urada za mamila (*Federal*



nadzorovanje ponudbe (*ibid.*). Pred letom 1945 so se prizadevanja za vzpostavitev trdne mednarodne zakonodaje in norm za omejitev uporabe opojnih drog končala z omejenim uspehom (Bewley-Taylor 2003b, 72). Ob odsotnosti splošno sprejetih norm in, še pomembneje, hegemonu, ki bi bil pripravljen in zmožen države pripraviti k njihovem spoštovanju, je nadzor nad mamili zvečine ostal v domeni nacionalnih vlad (Bewley-Taylor 2003b, 73). Konec druge svetovne vojne, rojstvo prohibicijsko zavzetega hegemonu ZDA in pričetek delovanja OZN, ki je leta 1946 nasledila delovanje in nadzorne funkcije DN (Stokes in dr. 2000, 52; UNODC 2008, 59), pa so to spremenili.

## **7.2 Razvoj nadzora nad mamili do leta 1961**

Ustanovna listina Združenih narodov (UL ZN) je bila sprejeta 26. junija 1945 v San Franciscu, v veljavo pa je stopila slabe štiri mesece pozneje, 24. oktobra istega leta. UL ZN predstavlja temeljni dokument, na katerem je bila osnovana ureditev povojnega sveta. V nasprotju s Paktom DN v UL ZN opojne droge niso izrecno omenjene. Poseben pomen za mednarodni režim nadzora nad mamili imajo 57., 62., 63. in 68. člen listine. V 57. členu je zapisano, da se bodo razne specializirane ustanove, ki so bile ustanovljene z medvladnimi dogovori in ki imajo široke naloge na socialnem, kulturnem, prosvetnem in zdravstvenem področju, povezale z OZN na način, ki je določen v 63. členu. Slednji govori, da sme Ekonomski in socialni svet (*Economic and Social Council – ECOSOC*), eden od šestih temeljnih organov OZN, sklepati dogovore, v katerih so določeni pogoji tovrstnega sodelovanja. ECOSOC je v tem členu tudi pooblaščen za usklajevanje delovanja teh ustanov in za dajanje nasvetov GS OZN in članicam OZN.

62. člen je sestavljen iz štirih odstavkov. V 1. odstavku je zapisano, da sme ECOSOC preučevati mednarodne ekonomske, kulturne, prosvetne, zdravstvene in sorodne zadeve, oziroma dajati pobudo za njihovo preučevanje, o njih sestavljati poročila ter dajati priporočila GS, članicam in specializiranim agencijam. Namen teh priporočil je v zagotavljanju spoštovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin (2. odst. 62. čl.). ECOSOC je v skladu s 3. odstavkom pooblaščen za sestavljanje predlogov konvencij, ki

---

*Bureau of Narcotics*), glavnega telesa za nadzor nad mamili v ZDA, nato pa do leta 1970 glavni delegat ZDA v različnih mednarodnih telesih, od tega dve leti ameriški predstavnik v CND. Znan je bil kot najglasnejši promotor prohibicijskih norm in strasten zagovornik strogih kazni za vse vpletene v ilegalno industrijo mamil (Encyclopedia of Drugs, Alcohol and Addictive Behavior 2009). Anslinger je že v času DN sodeloval pri oblikovanju mednarodnega režima nadzora nad mamili in je svojo vlogo zagovornika norme potemtakem aktivno odigral v vseh treh fazah razvoja režima.

jih predloži GS ter za sklicevanje konferenc o temah, ki spadajo v njegovo področje (4. odst. 62. čl.). Zelo pomemben je tudi 68. člen, ki ECOSOC–u daje pravico do postavljanja komisij na ekonomskem in socialnem področju in na področju zagotavljanja človekovih pravic in ostalih področjih pod njegovo pristojnostjo. Očitno je, da je vprašanje opojnih drog v sistemu OZN padlo na področje ekonomskega in socialnega ter zdravstvenega sodelovanja, kamor primarno tudi spada.

GS OZN je v resoluciji 12. aprila 1946 zagotovila, da je pripravljena sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev nadaljevanja izvajanja funkcij in pooblastil tehničnega in nepolitičnega značaja poverjenih DN in zadevo prepustila ECOSOC–u (Chatterjee 1981, 228). Za prenos mehanizmov za nadzor nad mamili je bilo poskrbljeno s Protokolom o dopolnitvi sporazumov, konvencij in protokolov o mamilih leta 1946, ki je služil kot model za prihodnje pravne dokumente na ostalih tehničnih področjih (Bayer in Ghodse 1999). Protokol je izrazilo tehnične narave in obsega vsega devet členov. V preambuli pogodbenice ugotavljajo, da so bile DN zaupane določene dolžnosti in funkcije in da jih morata po razpustitvi Društva prevzeti OZN in Svetovna zdravstvena organizacija (*World Health Organization – WHO*), oziroma začasna komisija (*Interim commission*).<sup>126</sup> V 2. členu je zapisano, da naj PCB in DSB nadaljujeta z delom. S 3. členom se naloge, ki so bile s konvencijami zaupane nizozemski vladi (hramba, podajanje informacij) prenašajo na Generalnega sekretarja OZN. Nadaljnji člani pooblaščajo Generalnega sekretarja, da k podpisu protokola povabi vse članice veljavnih konvencij o mednarodnem nadzoru nad mamili kot tudi nekatere nečlanice in določajo podrobnosti o objavi in hrambi protokola (4.–9. čl.).

Nadzorne institucije DN so bile skorajda v celoti inkorporirane v sistem DN (Elvins 2003, 30). Februarja 1946 je bila z resolucijo ECOSOC–a (1946) ustanovljena CND, ki je prevzela funkcije OAC.<sup>127</sup> V skladu z besedilom resolucije ima CND pet nalog: a) pomagati mora ECOSOC–u pri nadzoru izvajanja določil konvencij o mamilih; b)

---

<sup>126</sup> WHO takrat namreč še ni obstajala. Ustanovna listina WHO je stopila v veljavo šele 7. aprila 1948, ko je bilo zbrano zadostno število ratifikacij (WHO 2009). Začasna komisija je 11. novembra 1946 na kitajski predlog sprejela sklep o ustanovitvi posebnega odbora strokovnjakov (*Expert Committee on Narcotic Drugs*, ki se je kasneje preimenoval v *Expert Committee on Habit-forming Drugs*), ki je prevzel funkcije, ki so bile z Ženevskima konvencijama 1925 in 1931 poverjene Zdravstvenemu odboru DN (WHO 1947, 62).

<sup>127</sup> Prvi predsednik CND je postal Charles Henry Ludovic Sharman (1881–1970), dolgoletni vodja kanadskega *Narcotic Service* in eden najbolj vplivnih diplomatov na področju nadzora nad mamili. Ideološko se je odlično ujemal s Anslingerjem in bil njegov najtesnejši zaveznik (McAllister 2000, 94).

izvajati mora funkcije, ki so bile poverjene OAC v času DN; c) svetovati ECOSOC–u pri vseh zadevah glede nadzora nad mamili in pripravljati osnutke konvencij; d) razmisliti mora o spremembah, ki bi bile potrebne pri mednarodnem nadzoru nad mamili; e) izvajati druge naloge, ki ji jih poveri ECOSOC (ECOSOC 1946, 2. čl.). V 4. členu je opredeljena sestava komisije, ki mora zajemati petnajst pomembnih držav proizvajalk ali predelovalk, članic OZN, ki so naštetih v zadnjem, 6. členu.<sup>128</sup>

V okviru sekretariata OZN je Sekcija za vprašanja o opiju in socialna vprašanja zamenjal Oddelek za mamila (*Division on Narcotic Drugs – DND*) (UNODC 2008, 9). Osnovna institucionalna struktura nadzora nad mamili v okviru OZN je bila začasno zaključena z ustanovitvijo WHO, ki so ji bile dodeljene naloge ocenjevanja novih opojnih drog in presoje, ali naj bodo te podvržene nadzoru ali ne (Elvins 2003, 30).<sup>129</sup> Po nekoliko počasnejšem medvojnem in povojnem razvoju nadzora nad mamili je bilo sedaj vse nared za nov spopad s starimi in novimi sovražniki – sintetičnimi drogami.

V letih, ki so sledila drugi svetovni vojni, je bila namreč razvita vrsta novih sintetičnih drog (metadon, demerol). Veliko držav se je prijavilo za predelovalne licence in CND je prišla do zaključka, da bi trgovina s temi substancami ob odsotnosti regulacije lahko hitro in nevarno narasla. Prvotna ideja, da bi dopolnili Ženevski konvenciji 1925 in 1931, se je kmalu izkazala za prezapleteno in tako je CND pripravila osnutek novega sporazuma, s katerim bi nove sintetične opojne droge podredili enakemu sistemu ocenjevanja in obveščanja kot opiate, koko in indijsko konopljo (UNODC 2008, 59).

Pogajanja o novem sporazumu so bila priložnost za zagovornike strožjega nadzora (ZDA, Kanada), da si pridobijo nekaj dodatnega vpliva.<sup>130</sup> Ameriški in kanadski predstavniki so si takrat prizadevali, da bi CND poročala neposredno in zgolj ECOSOC–u. Bali so se namreč, da bi večji pomen, ki bi ga lahko dobila WHO ali celo Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*), lahko postavil zdravstvene in družbene vidike vprašanja opojnih drog pred poudarjanje nadzora (Sinha 2001). Istočasno je namreč Sovjetska zveza dala pobudo za preučitev družbenih dejavnikov, ki

<sup>128</sup> Originalne članice CND so bile Kanada, Kitajska, Egipt, Francija, Indija, Iran, Mehika, Nizozemska, Peru, Poljska, Turčija, VB, ZDA, Sovjetska zveza in Jugoslavija (6. čl.).

<sup>129</sup> Celotna struktura je kot v prejšnjem poglavju grafično prikazana v sklepu (6.5.) tega poglavja.

<sup>130</sup> V literaturi v angleškem jeziku se za njih uporablja izraz *control advocates*. Pri njihovi omembi imamo večinoma v mislih ameriške in kanadske predstavnike.

vodijo k zlorabi opojnih drog, kar je v hladnovojnem kontekstu predstavljalo dodaten razlog in argument za še agresivnejše zavzemanje za strožji nadzor (*ibid.*).

Hkrati so se nova sintetična mamila izkazala za spodoben nadomestek opijskih derivatov in zagovorniki nadzora so domnevali, da bi nadzorovana trgovina s temi substancami izničila potrebo po toleriranju pridelovanja opija. Države proizvajalke bi ostale brez izgovora, da še naprej dopuščajo opijsko proizvodnjo in posledično bi ilegalna uporaba upadla (McAllister 2000, 164), države predelovalke oziroma zahodne farmacevtske združbe pa se niso odločile za aktivno lobiranje proti sporazumu, ker so se nadejale, da jim bo uspelo osvojiti razvijajoči se trg (*ibid.*).

V Parizu je 19. novembra 1948 prišlo do podpisa Protokola za vzpostavitev nadzora nad drogami, ki niso vključene v Ženevsko konvencijo 1931 – Pariški protokol 1948. Cilj protokola je, v skladu s preambulo, dopolniti Ženevsko konvencijo 1931 in nove droge, ki lahko povzročijo odvisnost, ter njihove derivate podrediti nadzoru z mednarodnim sporazumom, ki bo trgovanje z njimi omejil na legitimne svetovne znanstvene in medicinske potrebe (2. čl. preambule).

Protokol je sestavljen iz dveh poglavij, od katerih 1. govori o nadzoru, 2. pa zajema splošne določbe. Začetni člen določa obveznost držav pogodbenic, da ECOSOC-u, CND ali WHO nemudoma sporočijo vse informacije o določeni substanci, za katero menijo, da lahko povzroča odvisnost (1. odst. 1. čl.). Pomemben je tudi 2. odstavek tega člena, ki določa pristojnost WHO, da odloči, v katero skupino opojnih drog, kot jih določa Ženevska konvencija 1931, sodi določena nova substanca.

V drugem poglavju je pomemben 9. člen, ki dejansko predstavlja klavzulo o odstopu od pogodbe,<sup>131</sup> saj govori, da ima vsaka pogodbenica pravico, da po petih letih v svojem imenu ali v imenu svojih ozemelj Generalnemu sekretarju OZN sporoči svoj odstop v pisni obliki.<sup>132</sup>

Kakšen je obči pomen Pariškega protokola? V splošni nepripravljenosti držav, da bi se močno obvezale z določili mednarodne pogodbe, ni ta sporazum nobena izjema (Chatterjee 1981, 330). Zaradi ohlapnosti dokumenta in nenasprotovanja držav

---

<sup>131</sup> Zanimiv je tudi 6. člen, ki govori, da protokol stopi v veljavo, ko ga ratificira petindvajset držav, od katerih mora biti vsaj pet iz skupine, v kateri so Kitajska, Češkoslovaška, Francija, Nizozemska, Poljska, Švica, Turčija, VB, Sovjetska zveza in ZDA (države proizvajalke in predelovalke).

<sup>132</sup> Tovrstne klavzule so bile značilne za pogodbe sklenjene v obdobju DN. V tem smislu Pariški protokol predstavlja nadaljevanje vzorca, ki ga je začrtalo DN (Chatterjee 1981, 328).

proizvajalk in predelovalk je sporazum hitro pridobival podporo in stopil v veljavo že dobro leto po podpisu (McAllister 2000, 165). S protokolom je bila Ženevska konvencija 1931 dodana skupina sintetičnih mamil, ki prej niso bile podvržene mednarodnemu nadzoru (Thoumi 2010, 77), kar je v praksi pomenilo, da je do leta 1954 pod mednarodni nadzorom prišlo dvajset novih snovi (UNODC 2008, 59). WHO je s protokolom dobila nova širša pooblastila in na ta način je bila potrjena njena pomembna vloga pri mednarodnem nadzoru nad mamili v sistemu OZN (Sinha 2001). Protokol je predstavljal prvi poskus regulacije sintetičnih drog, ki ga je sprožila CND ter prvo priznanje pomena teh substanc, ki so predstavljale alternativo spojinam iz opija ali koke. Hkrati pa je OZN pokazala, da ostaja zvesta tradiciji nadzorovanja ponudbe mamil (Bewley-Taylor 2003, 75). Zagovorniki nadzora so okrepili svoj položaj v razmerju do držav proizvajalk in tudi položaj domačih farmacevtskih industrij (McAllister 2000, 165).

Na sredini dvajsetega stoletja je opij, kljub razvoju mnogih novih sintetičnih substanc, še naprej ostal v središču pozornosti in skrbi. Po vojni je bil ustanovljen poseben medvladni odbor (*Joint Committee*), ki je imel nalogo preučiti možnosti ustanovitve mednarodnega monopolnega sistema nad proizvodnjo opija. Projekt ni uspel, saj odbor ni uspel doseči sprejemljivega dogovora (Bull 2008, 91).<sup>133</sup>

Leta 1953 so države v New Yorku sprejele kompromisni predlog, s katerim naj bi se zatrlo prekomerno (legalno) proizvodnjo opija in se jo omejilo na raven realnih potreb držav (Thoumi 2010, 77). Protokol o omejevanju in regulaciji vzgajanja maka, proizvodnje, mednarodne trgovine in trgovine na veliko in uporabe opija – Opijski protokol 1953, je sestavljen iz petih poglavij in zastavljen kot radikalna afirmacija norme omejevanja opojnih drog na znanstveno in medicinsko rabo (Bewley-Taylor 1999, 92).

Potrditev norme je vsebovana že v 3. odstavku preambule, ki pravi, da je proizvodnjo surovih drog, zlasti vzgajanje opijskega maka in pridelovanje opija, nujno regulirati in omejiti na medicinske in znanstvene potrebe. Začetno poglavje je namenjeno definicijam, ki so bolj ali manj standardne, zato temu poglavju ne bomo namenjali posebne

---

<sup>133</sup> Leta 1949 so Indija, Turčija, Iran (Perzija) in Jugoslavija v Ankari ob pomoči CND sklenile tovrsten monopolni dogovor, ki je določal, da bi svetovno proizvodnjo opija v 50 % pokrila Turčija, 25 % bi pripadlo Indiji (ta je leta 1947 razglasila neodvisnost od VB), 14 % Jugoslaviji in 6 % Iranu. Ostalih pet odstotkov je ostalo nealociranih. Sporazum je propadel zlasti zaradi nasprotovanja držav porabnic, ki so se bale dviga cen surovega opija in mnenja, da ne bo mogoče izkoreniniti proizvodnje opija v državah, ki niso bile del kartela (Buxton 2006, 55).

pozornosti. Naslednje poglavje govori o omejevanju proizvodnje, uporabe in trgovine z opijem. Že uvodni člen tega poglavja ponovno poudari, da bodo stranke »omejile uporabo opija izključno na medicinsko in znanstveno rabo« (2. čl.). V tem primeru gre za najbolj skrajno artikulacijo omejitve uporabe, ker izraz »izključno« do tedaj ni bil uporabljen v nobeni mednarodni pogodbi, saj jasno nakazuje, da poleg rekreativne ni dovoljena tudi kakršnakoli kvazi–medicinska uporaba. Naslednji člen govori, da bodo države proizvajalke poskrbele za nadzorovano proizvodnjo z ustanovitvijo posebnih vladnih agencij (3. čl.), 4. člen govori o nadzoru opijskega maka, ki ni namenjen proizvodnji opija, 5. člen pa o omejitvi zaloga, ki jih bo nadzoroval PCB. Zelo pomemben je naslednji člen, ki govori o mednarodni trgovini z opijem, in v katerem je ponovno poudarjeno, da mora ta biti omejena na znanstvene in medicinske namene (1. odst. 6. čl.). V 2. odstavku tega člena pa je določeno, da pogodbenice ne bodo dovolile uvoza opija iz nobene druge države razen Bolgarije, Grčije, Indije, Irana, Turčije, Sovjetske zveze ali Jugoslavije, ki pa morajo biti v času uvoza stranke Opijskega protokola 1953.

Tretje poglavje govori o informacijah, ki so jih vlade dolžne posredovati nadzornim telesom, pri čemer se protokol v marsičem zgleduje po Ženevski konvenciji 1931. Odgovornost za analizo državnih ocen po potrebah je še naprej ostala pri DSB, medtem ko je PCB ohranil splošno nadzorno funkcijo (8. čl.).

Sledeče poglavje vsebuje določila o mednarodnem nadzoru in sredstvih prisile. Prav slednja so novost v dotedanji genealogiji mednarodnih pogodb o mamilih. PCB je v skladu z dvanajstim členom pooblaščen za izdajanje javnih deklaracij (*public declaration*), ki zajemajo javna oznanila (*public notifications*) in javne izjave o kršitvi (*public statement*), priporočila embarga (*recommendation of embargo*) ter za objavo obveznega embarga (*mandatory embargo*) na promet z opijem (12. čl.).

Zadnje, 5. poglavje obsega končna določila: 14. člen govori, da bodo države sprejele vsa pravna sredstva, ki so potrebna za uresničitev protokola, 19. člen zajema prehodne določbe, ki določajo začasne izjeme pri uresničevanju sporazuma, 21. člen pa pojasnjuje, kdaj pogodba stopi v veljavo (ratifikacija petindvajsetih držav, od tega tri pooblaščne države proizvajalke in tri izmed naštetih držav predelovalk), kar se je kasneje izkazalo za nekoliko prezahtevno določilo.

Kakšen je pomen Opijskega protokola 1953? Sporazum je bil sklenjen z namenom, da se »vojno z opijem« popelje še za korak dlje (Chatterjee 1981, 336). S protokolom so pogajalci želeli omejiti vzgajanje opijskega maka ter proizvodnjo in trgovino z opijem (Bull 2008, 92; Nanes 1974, 260). Protokol izrecno prepoveduje kvazi-medicinsko uporabo opija in zahteva ustanovitev posebnih vladnih agencij (Bayer in Ghodse 1999; Carstairs 2005, 59). Določila protokola pa so bila lahko uresničena zgolj s privolitvijo držav podpisnic, kar je pomenilo, da bo protokol le stežka zagrizel v problem izvajanja nadzornih mehanizmov (Nanes 1974, 261). Kljub temu je Opijski protokol predstavljal zmago za zagovornike nadzora. Sprejem protokola, ki je vseboval najbolj stroge določbe dotlej, je pomenil, da je dolgo načrtovani cilj ZDA – izvrševati nadzor pri izvoru – postal realnost.<sup>134</sup> Popolna prepoved kajenja opija je predstavljal drugo zmago ZDA.

Nagnjenost k omejevanju rabe opija na znanstveno in medicinsko in uvajanje globalne prohibicije se je kazala tudi pri urejanju vprašanja drugih opojnih drog. Ameriški vpliv v CND in WHO je pripeljal do strožje obravnave koke in indijske konoplje in takšna pozicija se je leta 1961 materializirala tudi v mednarodnem pravu (Bewley-Taylor 2003a, 76).

Protokol je bil obče razumljen kot pomemben dejavnik, ki je vplival na pospešeno pripravo Enotne konvencije o mamilih leta 1961 (Bayer in Ghodse 1999).<sup>135</sup> Bralca ali bralko naj na tem mestu opomnimo, da Enotna konvencija o mamilih predstavlja točko preloma (*tipping point*) mednarodne norme omejevanja mamil in da z naslednjim podpoglavjem vstopamo v drugo fazo razvoja te norme.

### **7.3 Razvoj nadzora nad mamili od leta 1961 do leta 1972**

Protokoli, ki so bili sprejeti v povojnem obdobju do leta 1961, so tlakovali pot nastanku najpomembnejšega mednarodnega dokumenta nadzora nad mamili – Enotni konvenciji (Elvins 2003, 30). Od šanghajske konference do leta 1961 je bilo sprejetih kar devet mednarodnih pogodb v zvezi z nadzorom nad mamili. Njihova kompleksna določila so se

---

<sup>134</sup> Stroga vsebina protokola je bila razlog, da sta ga do konca petdesetih let ratificirali le dve državi proizvajalki (Iran in Indija). Protokol je končno stopil v veljavo 8. marca 1963, Enotna konvencija (ki je protokol nasledila) pa decembra prihodnje leto. Protokol je bil tako v veljavi zgolj dobro leto in pol (UNODC 2008, 60).

<sup>135</sup> Harry Anslinger je bil prepričan, da je Opijski protokol, močno osredotočen na omejevanje ponudbe, predstavljal najboljši dotedanji dokument, celo boljši od Enotne konvencije o mamilih, ki je bila sprejeta osem let pozneje, leta 1961 (Carstairs 2005, 59).

pogosto prekrivala, zmedo na tem področju pa je dopolnjevalo še dejstvo, da mnoge države teh sporazumov niso podpisale in/ali ratificirale (Bayer in Ghodse 1999; Bull 2008, 92; UNODC 2008, 60).

Do konca petdesetih let si je večina vpletenih v mednarodni nadzor nad mamili zaželela racionalizacije vedno bolj »bizantinskega« (kaotičnega, nejasnega, nepreglednega) režima (McAllister in Spillane 2003, 7). Izjemno zapletenost določil konvencij, sporazumov in protokolov so zaznali že leta 1948, ko je ECOSOC pozval CND in Generalnega sekretarja OZN, naj se pripravi osnutek za enotno konvencijo, s katero bi integrirali vse poprejšnje instrumente (Bayer in Ghodse 1999; McAllister 2000, 172; Sinha 2001). Prvi osnutek je bil zavrnjen in trajalo je trinajst let, preden je bil sprejet tretji osnutek, ki je predstavljal resno možnost za pripravo revizije mednarodnega režima nadzora nad mamili (Sinha 2001). Leta 1955 je ameriški predstavnik v CND, Herbert May dejal, da je sprejetje novega združenega dokumenta nujno »ne zgolj zaradi poenostavitve obstoječega mednarodnega prava in administrativnih mehanizmov, ampak tudi za okrepitev sistema in njegovo večjo fleksibilnost« (May v Buxton 2006, 56).<sup>136</sup>

Leta 1961 je bila v New Yorku (predvsem na ameriško pobudo (Buxton 2006, 56)) sklicana konferenca, na kateri naj bi preučili možnosti za konsolidacijo devetih mednarodnih pogodb o mamilih in njihovo integracijo v enoten dokument (Bull 2008, 92; Buxton 2006, 56; McAllister in Spillane 2003, 7). Konferenca se je pričela 24. januarja 1961, udeležilo se je je triinsedemdeset držav, vsaka od njih s svojimi specifičnimi interesi in zahtevami (Sinha 2001).<sup>137</sup> Kot kompromisni predlog množice vseh vključenih

---

<sup>136</sup> McAllister (2000, 172) zatrjuje, da je poleg želje po integraciji in konsolidaciji pravnih instrumentov, ki bi pomenili ustanovitev resnično univerzalnega režima, ameriško delgacijo vodila tudi želja po sprejetju še trših nadzornih določil v novi konvenciji. Bayer in Ghodse (1999) pa opažata, da je v petdesetih letih prišlo do pomembne spremembe filozofske usmeritve v mednarodni skupnosti, kar se tiče uporabe mamil. V tem obdobju se je namreč izničil razlikovanje med tradicionalno rabo in zlorabo. Pred vojno se je kot glavno vprašanje obravnavalo kajenje opija, morfija, heroina in kokaina na Daljnem Vzhodu, uporabo smole indijske konoplje pa je spremljalo DN. Po vojni pa se je mednarodna skupnost pričela ukvarjati še z žvečenjem listov koke v Južni Ameriki, kajenjem indijske konoplje v Aziji in uživanjem opija z jedjo v Indiji.

<sup>137</sup> McAllister (v Sinha 2001) je države, ki so sodelovale na konferenci znotraj njihovih treh osnovnih identitetnih skupin razdelil še nekoliko bolj specifično. Skupina »organskih« držav je zajemala države proizvajalke. Vodilno vlogo so prevzele Turčija, Indija, Pakistan in Burma, v skupini so bile tudi proizvajalke koke (Indonezija, andske države), države proizvajalke opija in indijske konoplje v južni in jugovzhodni Aziji ter proizvajalke indijske konoplje z afriškega roga. Skupina si je prizadevala za nacionalni nadzor nad mamili v skladu z regionalnimi in lokalnimi kulturnimi tradicijami, vendar ni imela prave možnosti uveljavljanja svojih interesov v tekmi s prohibicijo zagovarjajočimi državami. Skupina držav predelovalk (ZDA, VB, Švica, Nizozemska, Zvezna republika Nemčija in Japonska, pa tudi Kanada)



interesov je bila 30. marca 1961 sprejeta Enotna konvencija o mamilih (*ibid.*), temelj sodobnega mednarodnega režima nadzora nad mamili (Bewley-Taylor 2003a, 172).

Enotna konvencija je bila pripravljena v skladu z dvema predpostavkama (McAllister in Spillane 2003, 7): a) da bo omejitev svetovne ponudbe na legitimne namene izkoreninila nelegalno rabo, s tem da bodo ponudbeni presežki, ki naj bi bili glavni razlog za zlorabo mamil, izničeni in; b) da bi morali substance, ki jih zadeva pogodba obravnavati kot »krive, dokler se ne izkažejo za nedolžne«, torej dokler ni dokazano, da niso sposobne povzročati odvisnosti.

Listina je imela več pomembnih ciljev: a) kodifikacijo obstoječega mednarodnega pogodbenega prava v enoten dokument; b) racionalizacijo obstoječih administrativnih mehanizmov in; c) širitev nadzora na druga področja (UNODC 2008, 61); četrti cilj konvencije je bil d) sprejeti primerne ukrepe za zdravljenje in rehabilitacijo odvisnikov (Chatterjee 1981, 344); glavni cilj pa je vsekakor ostal e) omejiti posedovanje, rabo, trgovanje, razpečevanje, uvoz, izvoz, predelavo in proizvodnjo mamil izključno na medicinsko in znanstveno rabo (INCB 2010). Poleg preambule, v kateri je moč razbrati omenjene cilje, je Enotna konvencija sestavljena iz 51 členov, v katerih so definirane nadzorovane substance, okvir delovanja mednarodnih nadzornih teles, poročevalske dolžnosti držav, nadzor proizvodnje, predelave, trgovine in uporabe in kazenska določila.

Ključno določilo Enotne konvencije v luči zadnjega cilja vsebuje 4. člen, ki pravi, da bodo države »sprejele zakonodajne in upravne ukrepe, ki bodo potrebni za: a) izvajanje določb te konvencije na njihovih ozemljih; b) sodelovanje z drugimi državami pri izvajanju določb navedene konvencije in; c) ob upoštevanju določb te konvencije, omejevanje za medicinske in znanstvene namene proizvodnje, izdelave, izvoza, uvoza, distribucije, trgovine, uporabe in posedovanja mamil«.

---

je zagovarjala zelo strog nadzor nad mamili in hkrati, zaradi interesov svojih farmacevtskih industrij, nasprotovala kakršnikoli omejitvi medicinskih in raziskav. Skupina je podpirala ustanovitev močnih mednarodnih nadzornih teles, vse dokler bi države iz te skupine lahko izvajale *de facto* nadzor nad temi telesi. Skupina držav, ki si je prizadevala za strog nadzor in je bila zaradi domačih problemov pripravljena odstopiti del suverenosti mednarodnim institucijam, je zajemala Francijo, Švedsko, Brazilijo in Kitajsko. Države v tej skupini niso spadale niti med proizvajalke niti med predelovalke. Skupina za šibek nadzor je vključevala zlasti Sovjetsko zvezo in nekatere njene zaveznice iz vzhodnega bloka in Azije. Te države so vprašanje opojnih drog dojemale kot primarno notranje vprašanje in niso želele dovoliti nikakršnih večjih posegov v nacionalno suverenost, saj hkrati niso imele večjih interesov pri trgovini z mamili in tudi večjih problemov z zasvojenostjo ne. Nevtralna skupina je obsegala države, ki razen zagotovitve surovin po dostopnih cenah niso imele nikakršnega interesa in so zato volile bodisi po blokovski logiki bodisi trgovale z glasovi, ali pa zgolj podpirale kar največjo stopnjo konsenza.

Prvi cilj je bil pretežno dosežen. Enotna konvencija je združila in konsolidirala vse obstoječe nadzorne pogodbe, z izjemo Ženevske konvencije 1936,<sup>138</sup> v enoten dokument (Elvins 2003, 30). Določila o ocenjevanju potreb in vodenju statistike (iz let 1925 in 1931) so se ohranila (12., 13., 19. in 20. čl.), prav tako nadzorna določila o predelavi mamil (iz leta 1931) (21., 29. in 30. čl.). V Enotni konvenciji so ohranili sistem klasifikacije mamil v skupine, kot se je razvil že v Ženevi leta 1931, vendar so seznam razširili na štiri skupine, ki so navedene kot aneks h konvenciji. Stroga določila iz opijskega protokola 1953 so bila nekoliko omiljena. Konvencija ne vsebuje omejenega seznama sedmih proizvajalk opija, kot ga je protokol,<sup>139</sup> ohranja pa določilo o nacionalnih agencijah, ki so zadolžene za obravnavo opija (23. čl.).

V skladu z drugim ciljem je prišlo do združitve PCB in DSB v enotno specializirano agencijo – Mednarodni odbor za nadzor nad mamili (*International Narcotics Control Board* – INCB). Sestava in naloge INCB so določene v 5. in 9.–16. členu. INCB je opravljal funkcije, ki so prej pripadale DSB in PCB, torej zlasti opazovanje in nadzorovanje legalne proizvodnje mamil in trgovanja z njimi. Spremljanje nadzora nad nedovoljeno trgovino z opojnimi drogami pa je 18. člen poveril Generalnemu sekretarju OZN, ki mu morajo pogodbenice na zahtevo CND na letni osnovi posredovati podatke o implementaciji konvencije, besedila zakonov in drugih aktov v zvezi z implementacijo konvencije, vse primere ilegalne trgovine in podatke o organih, ki so v posamezni državi pristojni za nadzor nad mamili.

Tretji cilj je bila razširitev obstoječega nadzora nad proizvodnjo surovin. Konvencija je obdržala strog pristop k nadzoru nad opijem in ga še dodatno razširila na koko in indijsko konopljo. V skladu z besedilom so pogodbenice dolžne ustanoviti nacionalne agencije za opij (23. čl.), za kokine grme in liste (26. čl.) in, kjer je to mogoče, za indijsko konopljo oziroma kanabis (28. čl.), v 25. členu pa so natančneje opredeljena pravila v zvezi z gojenjem opijskega maka.

Način obravnave odvisnikov in njihove integracije v družbo je opredeljen v 38. členu. V skladu s tem členom bodo države posvetile posebno pozornost preventivnim sredstvom

---

<sup>138</sup> Ta je, z izjemo 9. člena (ki ga je nadomestil 36. čl. Enotne konvencije), ostala v veljavi vse do leta 1988, ko jo je nasledila Konvencija Združenih narodov zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi.

<sup>139</sup> Seznam je bil odstranjen predvsem na zahtevo Sovjetske zveze, ki se je zavzela za pravice nekaterih držav v razvoju, da sodelujejo pri trgovini s surovinami, zlasti z opijem (UNODC 2008, 61).

proti zlorabi mamil, izobraževanju medicinskega osebja, pomoči pri rehabilitaciji odvisnikov in obveščanju javnosti. Kazenska določila najdemo v 33. členu, ki pravi da države ne bodo dovolile posedovanja drog (za osebno rabo), razen v skladu z zakonom (določilo o uživanju mamil) in v 36. členu, ki od pogodbenic zahteva, da v skladu z ustavnimi omejitvami sprejmejo ukrepe, s katerimi bodo vzgajanje, proizvodnja, predelava, posedovanje, razpečevanje, nakup, prodaja, transport, uvoz in izvoz opojnih drog, v nasprotju z določili Enotne konvencije postale kršitve podvržene kazenskemu pregonu (določilo o preprodaji mamil). Posebej velja omeniti še 3. člen, ki določa spremembe pri stopnji nadzovanja posameznih substance in za to določene postopke, hkrati pa CND daje več moči glede na WHO, kot je to veljalo za prejšnje konvencije.<sup>140</sup>

Kakšna je vloga Enotne konvencije 1961 v mednarodnem režimu nadzora nad mamili? Med letoma 1953 in 1961 so države izkazale novo pripravljenost pretehtati različne vizije obsega in ciljev mednarodnega nadzora nad mamili. Boj med različnimi perspektivami je vrh dosegel s tekmovanjem med Opijskim protokolom 1953 in nedokončano Enotno konvencijo. Vsi vpleteni so se zavedali, da bo eden od teh dveh dokumentov služil za osnovo nadzornemu režimu in so se v skladu s svojimi interesi zavzemali za enega od njiju (McAllister 2000, 186). Izkazalo se je, da bo ta vloga namenjena nekoliko »mehkejši« Enotni konvenciji.

Njen pomen je težko preceniti. Enotno konvencijo 1961 (kot je bila dopolnjena s protokolom iz leta 1972) skupaj z dvema poznejšima konvencijama (1971 in 1988) štejemo za temeljni kamen, ustavni dokument ali zibelko sodobnega mednarodnega režima nadzora nad mamili (Bewley-Taylor 2003a, 172; 2004, 483; Elvins 1999, 520; Fazey 2003, 156; Levine 2002, 147; McAllister 2000, 186; Room in Paglia 1999, 306; Sinha 2001). Konvencija je konsolidirala norme mednarodnega nadzora nad mamili in nasledila večino zgoraj omenjenih protokolov, sporazumov in pogodb (Sinha 2001; Thoumi 2010, 77). Postavila je smernice za današnjo ureditev in omejila uporabo opiatov, marihuane, kokaina in kokinih listov na medicinsko in znanstveno rabo (Thoumi 2010, 77). PCB in DSB sta bila združena v novo enotno telo INCB, ki je z delom pričelo leta 1968 (Bush in dr. 1972, IV–5). Z Enotno konvencijo se je nadzor razširil še na

---

<sup>140</sup> Strokovno mnenje WHO o medicinskih vidikih opojnih drog, ki je bilo prej zavezujoče tako za CND kot za pogodbenice, je z Enotno konvencijo izgubilo svojo moč, čeprav je CND še naprej sprejemala priporočila WHO. CND pa je dobila pristojnost, da lahko priporočila zavrne (Chatterjee 1981, 354).

vzgojanje (*cultivation*) rastlin, iz katerih se pridobiva surova mamila (22. čl.). (Stokes in dr. 2000, 53).

Prohibicijska paradigma (strogo omejevanje mamil na znanstveno in medicinsko rabo) je bila s konvencijo ustoličena na mestu ekskluzivne možnosti nadzora nad mamili (Bewley Taylor 2002, 171–2; 2004, 484; Sinha 2001). Znotraj paradigme pa je večino pozornosti pritegnilo vprašanje nadzorovanja ponudbe opojnih drog (Sinha 2001). Vidik omejevanja povpraševanja po mamilih je bil praktično zanemarjen. Preventivnim ukrepom, zdravljenju in reintegraciji odvisnikov je bil namenjen zgolj omenjeni 38. člen, ki je sicer predstavljal novost (UNODC 2008, 62), a zgovorno nakazal, da od petih ciljev konvencije ta pač ni bil najpomembnejši.

Enotna konvencija je bila na splošno manj omejujoča kot Opijski protokol 1953, v njej je bil nadzor nad ponudbo razmeroma manj poudarjen in alternativni pogledi so vseeno dobili nekoliko več prostora. V končnem osnutku konvencije so bila izbrisana najbolj drakonska določila, kar je nedvomno pomenilo, da bo sporazum sprejelo več držav, nadzorni mehanizmi pa s tem ne bodo nič šibkejši (McAllister 2000, 210–11), oziroma, da bo konvencija bolj fleksibilna in da bo užila večjo stopnjo podpore (Nanes 1974, 261).

Omenili smo že, da je v razvoju norme omejevanja Enotna konvencija predstavljala prelomnico (*tipping point*).<sup>141</sup> Po sprejetju Enotne konvencije je norma pridobila na zagonskem momentu in pričela nabirati širšo podporo. Konvencija je štirideset ratifikacij, kolikor jih je bilo potrebnih za vstop v veljavo (41. čl.), zbrala v pičlih treh letih in pol. V veljavo je stopila 13. decembra 1964. Do leta 1972, ko so h konvenciji sprejeli amandma, je listino ratificiralo že devetinsedemdeset držav (OZN 2010a), kar je predstavljalo slabih šestdeset odstotkov vseh članic OZN v tistem času (Member States 2010). Norma omejevanja ponudbe in povpraševanja po opojnih drogah je z Enotno konvencijo stopila v drugo fazo, fazo širjenja norme (*norm cascade*), ki se je zaključila približno leta 1972.<sup>142</sup>

Leta 1961 se je zazdelo, da je mednarodni režim nadzora nad mamili končno dobil svojo pravo podobo in večina akterjev je bila prepričanih, da bo nova konvencija prinesla

---

<sup>141</sup> Točka preloma je razvojni trenutek, v katerem dovolj (kritičnih ali pomembnih) držav sprejme novo normo, ki redefinira primerno obnašanje/vedenje za kategorijo (v tem primeru) omejevanja mamil na znanstvene in medicinske namene (Finnemore in Sikkink 1998, 902).

<sup>142</sup> Podrobnejšo predstavitev značilnosti te faze bomo podali v nadaljevanju, ko bomo pisali o Konvenciji o psihotropnih substancah in o Protokolu o spremembi Enotne konvencije o mamilih.

učinkovit odgovor na vprašanje regulacije opojnih drog. A zgodovina se je izkazala za nepredvidljivo in doletelo jih je nekaj, česar ni bil zmožen napovedati nihče – zgodila so se šestdeseta.

Povojni farmacevtski razvoj novih substanc cepljen s kontrakturnim nabojem šestdesetih let, vojno v Indokini in minimalnimi omejitvami glede trgovanja s temi substancami, je pripeljal do novih razsežnosti rekreativne uporabe opojnih drog (McAllister 1992, 153; McAllister in Spillane 2003, 9; Thoumi 2010, 78). Do sredine šestdesetih je bilo jasno, da je trend uporabe novih sintetičnih drog (amfetaminov, barbituratov, halucingenov, pomirjeval) že postal globalni pojav (UNODC 2008, 64). Leta 1967 so INCB, WHO in Urad za pravne zadeve (*Legal Office*) OZN poudarili, da bo za uvedbo nadzora nad temi substancami potrebno izpogajati novo pogodbo (*ibid.*).

Politični bloki, ki so se oblikovali v času pogajanj o Enotni konvenciji, so se ohranili v relativno nespremenjeni obliki, vendar je prišlo do pomembnih sprememb v pogajalskih izhodiščih. Medtem, ko v skupinah, ki sta se zavzemali za strog nadzor (Francija, Švedska, Brazilija) in za nekoliko šibkejši nadzor nad mamili (Sovjetska zveza) ter v skupini nevtralnih držav ni prišlo do večjih pretresov političnih stališč, pa sta skupina držav proizvajalk in skupina držav predelovalk v pravem kopernikanskem obratu zamenjali svoje tradicionalne zahteve (McAllister 1992, 153).<sup>143</sup> Skupina držav »organskih« proizvajalk se je pridružila koaliciji držav za strog nadzor nad sintetičnimi substancami, medtem ko so države predelovalke (Nemčija, Švica, Nizozemska, VB) zavzele položaj, ki so ga prej zagovarjale države proizvajalke, in zatrjevale, da mora imeti nacionalni nadzor prednost pred mednarodnim, da bi prestrog nadzor vplival na prehitro rast cen in da mednarodne agencije ne smejo posegati v suverene pravice držav. Države predelovalke so se na ta način znašle v paktu z državami, ki so zagovarjale šibek nadzor, kar je, denimo, ZDA in Sovjetsko zvezo postavilo na isti breg (McAllister 1992, 154).

Po nekajletnih naporih je bila konferenca za sprejem nove konvencije sklicana 11. januarja 1971, nova pogodba pa je bila sprejeta dober mesec kasneje, 21. februarja

---

<sup>143</sup> Zanimivo je, da so ZDA, ki so imele močno farmacevtsko industrijo in hkrati ogromne domače težave z zlorabo sintetičnih substanc, nekoliko omilile svojo prohibicijsko politiko in zavzele bolj zadržano sredinsko pozicijo (UNODC 2008, 64).

1971.<sup>144</sup> Konvencija o psihotropnih substancah – Dunajska konvencija 1971 je bila pripravljena na podlagi Enotne konvencije, z njo si je delila tudi ideološko podstat, da je ključ do rešitve problema zlorabe opojnih sintetičnih substanc nadzor nad njihovo ponudbo (McAllister in Spillane 2003, 9). Konvencijo sestavlja 33 členov in preambula. Cilj konvencije je v slednji opredeljen kot preprečevanje in boj z rigoriznimi sredstvi proti zlorabi psihotropičnih substanc, ki niso namenjene znanstveni in medicinski rabi (3., 4. in 5. odst. preambule).

Začetek konvencije je zasnovan podobno kot Enotna konvencija s terminološkimi definicijami in določili o substancah, ki spadajo pod nadzor konvencije (1.–4. čl.), pri čemer je ponovno uporabljena razdelitev substanc v štiri skupine. V 5. členu je ponovno poudarjena omejitev uporabe zgolj na znanstvene in medicinske namene, 8. člen pa od držav zahteva, da za predelavo, trgovino in razpečevanje psihotropnih substanc zagotovijo poseben nadzorni sistem licenciranja. Naslednji člen uvaja obvezno izdajanje zdravniških receptov za zdravljenje s substancami iz te konvencije (9. čl.), 10. člen pa prepoveduje javno oglaševanje psihotropnih substanc. Naslednji štiri členi določajo pravila o mednarodni trgovini z psihotropnimi substancami (11.–14. čl.), 15. člen pa od držav zahteva inšpekcijski nadzor nad vsemi vpletenimi nad proizvodnjo in trgovino z njimi. Podobno kot v Enotni konvenciji je tudi v tej definirana razmejitev pristojnosti med Generalnim sekretarjem in INCB. Medtem, ko je vloga INCB določena predvsem kot opazovanje legalne trgovine s psihotropnimi snovmi (18. in 19. čl.), je Generalnemu sekretarju dodeljeno spremljanje nedovoljene trgovine (16. čl.). Vloga CND je določena v 17. členu. Dvajseti člen je podoben 38. členu Enotne konvencije, saj govori o sprejemanju preventivnih ukrepov proti zlorabi preventivnih substanc in o izobraževanju, zdravljenju, zgodnjem opozarjanju, rehabilitaciji in reintegraciji odvisnikov. Kazenska določila se nahajajo v 22. členu, ki pravi, da bodo države v skladu svojimi ustavnimi omejitvami sprejel ukrepe proti kršiteljem določil konvencije.

Kakšen je pomen in teža Dunajske konvencije 1971? Konvencija skupaj z Enotno konvencijo in Konvencijo zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi (1988) sestavlja osnovo mednarodnega režima nadzora nad mamili. Z njo je bila vzpostavljena

---

<sup>144</sup> Država, ki je izvajala največji pritisk na mednarodno skupnost za sklic konference je bila Švedska (Elvins 2003, 31).

ureditev, ki površno odseva režim sprejet z Enotno konvencijo (McAllister in Spillane 2003, 9). Konvencija je mednarodnemu nadzoru podvrgla veliko število novih substanc, pomirjeval, antidepresivov, halucinogenov (LSD) in amfetaminov (Thoumi 2010, 78; UNODC 2008, 64). Vsebina nove konvencije je precej manj stroga kot vsebina Enotne konvencije, kar je zlasti posledica moči in vpliva, ki so ga imele na pripravo konvencije države predelovalke in farmacevtski lobiji (Carstairs 2005, 60; McAllister in Spillane 2003, 9, UNODC 2008, 64).<sup>145</sup> Države so po pogodbi sicer dolžne beležiti transakcije s psihotropnimi snovmi, vendar je v njej celoten sistem ocenjevanja potreb držav, ki je v samem jedru Enotne konvencije, izločen (Carstairs 2005, 60; McAllister 1992, 157). Dunajska konvencija 1971 je predstavljala sporazum med skupinami, podobnimi tistim, ki so se udeležile pogajanj o sprejemu Enotne konvencije, vendar je bil kompromisni predlog bistveno bolj ohlapen in manj zavezujoč ter precej bolj po volji farmacevtskim industrijam in državam, ki so jih zastopale.<sup>146</sup> Glavno vlogo so pri tem cel čas imele ZDA, ki so skrbele za zagotovitev uravnovešenosti končnega rezultata (McAllister in Spillane 2003, 9).

V letu, ko je bila sprejeta Dunajska konvencija je ameriški predsednik Richard Nixon razglasil »vojno proti drogam« (*war on drugs*) (Sinha 2001; Tanner 1992, 94). Rekreativna uporaba opojnih drog je bila v središču družbenih in kulturnih sprememb v šestdesetih letih, zlasti v Severni Ameriki in Evropi. V ZDA je število odvisnikov od heroina v obdobju od 1960–70 naraslo za desetkrat (od 50.000 na pol milijona) (UNODC 2008, 62), uporaba tega mamila pa se je kot gozdni požar širila tudi med ameriškimi vojaki v Vietnamu (Gerritsen 2000, 225).<sup>147</sup> Očitno je bilo, da Enotna konvencija ni prinesla rešitve za problematiko zlorabe opojnih drog, zato so se ZDA pričele krčevito zavzemati za sklic novega mednarodnega srečanja, na katerem bi sprejeli dopolnila k Enotni konvenciji (pri tem so Američani predvsem želeli okrepiti proti kriminalu in drogarnam usmerjeno podobo Nixonove administracije v predvolilnem obdobju) (Bruun in dr. v McAllister in Spillane 2003, 10; McAllister 2000, 236). Konferenca, na kateri naj bi

---

<sup>145</sup> Številni predstavniki mednarodnih farmacevtskih podjetij so dejansko prisostvovali dunajski konferenci (UNODC 2008, 64).

<sup>146</sup> Ni torej presenetljivo, da Švica, Belgija, Nizozemska, Japonska in gostiteljica konference Avstrija niso ratificirale konvencije vse do devetdesetih let (McAllister 1992, 162).

<sup>147</sup> Posledično je »zlata trikotnik« (Tajska, Laos, Burma) ponovno pridobil pomembno mesto na svetovnem zemljevidu proizvodnje opija (Gerritsen 2000, 225).

dopolnili Enotno konvencijo in okrepili sredstva za zmanjševanje tako ponudbe kot povpraševanja po mamilih, je bila organizirana v marcu 1972 (UNODC 2008, 63).<sup>148</sup>

Protokol o spremembi Enotne konvencije o mamilih je sestavljen iz 22 amandmajev. V skladu z dopolnjenim 19. členom<sup>149</sup> so države INCB dolžne posredovati informacije o zemljiščih, na katerih je dovoljena vzgoja opija.<sup>150</sup> Dodani 21. *bis* člen razširja pristojnosti INCB na sprožanje gospodarskih sankcij proti industriji predelave medicinskega opija v državah, ki so kršile določila pogodbe. 22. členu je bil dodan odstavek, ki države zavezuje, da bodo zasegle in uničile vse nelegalno vzgojene rastline.<sup>151</sup> Razširil se je obseg 38. člena, ki govori o ukrepih proti zlorabi mamil. Z njim se se države prvič v zgodovini pravno zavezale tudi k preventivnemu pristopu sprejemanja vseh ukrepov za preprečitev zlorabe opojnih drog in zgodnjo identifikacijo odvisnikov. Dopolnjen je bil tudi 36. člen, kjer so navedene alternative kaznovanju in zapiranju odvisnikov. Države so pozvane, da kot nadomestilo ali dopolnilo tem ukrepom (ob zagrešitvi kaznivih dejanj navedenih v nadaljevanju tega člena) sprejmejo programe zdravljenja, rehabilitacije in družbene reintegracije.

Kakšen je pomen Protokola o spremembi Enotne konvencije o mamilih? Bayer in Ghodse (1999) menita, da je protokol treba razumeti kot prvi odgovor na povečano ilegalno vzgajanje in proizvodnjo opija in marihuane in povečano nedovoljeno trgovino s

---

<sup>148</sup> Večina držav je spregledala ameriško željo po uspehu v mednarodni areni v volilnem letu in se je odločila, da bo ZDA dovolila, da dosežejo svoje zahteve, v kolikor amandmaji ne bi vplivali na zagotavljanje legitimnih zalog opojnih drog. Države Vzhodnega bloka in proizvajalke so nekako uspele doseči, da se pristojnosti INCB niso preveč povečale, zahtevale pa so tudi, da se morajo določila dopolnjene Enotne konvencije nanašati tudi na sintetične substance, na kar so države predelovalke le nerade pristale (McAllister 2000, 236).

<sup>149</sup> V besedilu imamo v mislih zaporedno številko členov Enotne konvencije, ki so bili dodani ali spremenjeni in ne členov protokola.

<sup>150</sup> Namen tega člena je bil izboljšati mednarodni nadzor nad legalno proizvodnjo opija in ima svoje korenine že v Opijskem protokolu 1953.

<sup>151</sup> V povezavi s tem členom je pomemben še koncept mednarodne pomoči, ki je določen v 14. členu ter govori o tehnični in finančni pomoči, ki naj bi jo izvajale pristojni organi in telesa OZN. Ozadje tega člena leži v desetletjih dolgem boju med državami proizvajalkami, ki so za zmanjšanje pridelave surovih opojnih drog pogosto zahtevale mednarodno pomoč, in državami porabnicami ter predelovalkami, ki so to dojemale kot nesprejemljivo izsiljevanje. V zgodnjih sedemdesetih letih se je položaj nekoliko spremenil in OZN je ustanovila Sklad Združenih narodov za nadzor nad zlorabo drog (*United Nations Fund for Drug Abuse Control* – UNFDAC) (UNODC 2008, 63). Novo telo je bilo zadolženo za projekte, ki bi okrepili nadzor nad mamili in zmanjšali ponudbo in povpraševanje po njih (Buxton 2006, 57), vendar je UNFDAC nastal malodane izključno na ameriško pobudo (Buxton 2006, 57; Sinha 2001) in ostale države so bile zelo zadržane pri njegovem financiranju. Zaradi tega je telo pravzaprav postalo izključno orodje ZDA in skorajda vsa pozornost je bila namenjena zgolj omejevanju produkcije in ponudbe ter financiranju projektov v državah, kjer ZDA unilateralno niso zmogle izničiti proizvodnje (Bewley-Taylor 1999, 167; Sinha 2001).



temi opojnimi drogami in heroinom. Protokol ima dva glavna nova elementa in sicer vključuje nova določila o zmanjševanju povpraševanja po mamilih in določila, ki zagotavljajo nemoteno oskrbo z opojnimi drogami za medicinske in znanstvene namene (*ibid.*). Protokol je dodatno okrepil vlogo INCB (Carstairs 2005, 60), ki je dobil razširjene pristojnosti za pripravo in izvajanje programov proti širjenju nelegalnega vzgajanja, proizvodnje, predelave in trgovine z mamili in za svetovanje državam (Buxton 2006, 57). Sporazum je poudaril potrebo po zdravljenju, rehabilitaciji in socialnem vključevanju odvisnikov kot dopolnilo ali nadomestilo kaznovanju za manjše kršitve (Bull 2008, 101–2; Krajewski 1999, 333). Tem določilom navkljub pa je protokol nadaljeval tradicionalno prohibicijsko usmeritev (Sinha 2001). Pod vodstvom ZDA se je mednarodni nadzor še naprej osredotočal na zmanjševanje presežne proizvodnje narkotikov, zlati opija in bistveno manj na ostale droge (McAlister 2000, 236; Sinha 2001), na vprašanje zmanjševanja povpraševanja in povezav med prohibicijo in kriminaliteto (McAllister 2000, 236).<sup>152</sup>

S protokolom se je vzniknil nov besednjak (vojna proti drogam) in pričela se je nova doba mednarodnega režima nadzora nad mamili (Elvins 2003, 31). S sprejetjem Dunajske konvencije 1971, protokola iz leta 1972 in pričetkom novega križarskega pohoda proti opojnim drogam je norma omejevanja ponudbe in povpraševanja po teh postopoma prestopila v tretjo, zadnjo fazo v svojem življenjskem ciklu. V drugi fazi (1961 do zgodnjih sedemdesetih) so vlogo promotorjev norm prevzele države, mednarodne organizacije in različna bolj ali manj formalna omrežja, norma pa se je izraziteje širila skozi proces socializacije in postopne institucionalizacije (Finnemore in Sikkink 1998, 898). Pomen družbenega znanja pri oblikovanju nadzora se je povečal, birokratizacija in profesionalizacija sprejemanja nadzornih politik pa sta zmanjšali pomen idealizirano–personaliziranega tipa vodenja in žepnih kultov osebnosti (Anslinger, Delvingne, Brent, Sherman), značilnih za prvo stopnjo razvoja norme (McAllister 2000, 210). V obdobju zgodnjih sedemdesetih let je prišlo do pojava internalizacije norme, proces ratifikacije

---

<sup>152</sup> Zgolj kot zanimivost, ki potrjuje zapisano, navedimo naslednji primer. Bush in sodelavci so leta 1972 za ameriško vlado pripravili že omenjeno študijo, v kateri so razdelali tudi ameriške cilje pri mednarodnem nadzoru nad mamili, ki so bili: a) zmanjšati nelegalno kultivacijo, proizvodnjo in predelavo drog po svetu; b) zmanjšati nedovoljene zaloge drog po svetu; c) ovirati ilegalen vstop drog v ZDA; d) preprečiti povečanje legalnega vstopa drog v ZDA (Bush in dr. 1972, II–1). Povpraševanje po drogah ni nikjer omenjeno.

pogodb o nadzoru mamili je pričel potekati vse bolj hitro in gladko; norma se je tako pričela bližati univerzalni sprejetosti.

#### **7.4 Razvoj nadzora nad mamili od leta 1972 do danes**

Širokemu konsenzu o nujnosti nadzora nad mamili na vrhunski politični ravni navkljub so sedemdeseta leta po začetnih uspehih prinesla bliskovit porast zlorabe opojnih drog (Elvins 2003, 32; UNODC 2008, 65). Od leta 1974 do leta 1988 smo zabeležili eksplozivno naraščanje proizvodnje in trgovine s kratkomalo vsemi opojnimi drogami tega sveta (Elvins 2003, 32). V sedemdesetih letih je prišlo do »razmnoževanja« moderne (netradicionalne, nemedicinske, neritualne) uporabe marihuane v celotnem zahodnem svetu (najizraziteje v zahodni Evropi), kar je pripeljalo do razvoja obseženega trga in prometa s to substanco (Bayer in Ghodse 1999). Širša slika tega obdobja vključuje še serijo družbenih in političnih sprememb, ki so pripeljali do širokega razmaha proizvodnje (Peru, Bolivija) in trgovine s kokainom (Kolumbija) z vrhuncem v osemdesetih letih. Politične spremembe na jugovzhodu Azije (indokitajski polotok) pa so se izrazile v povečani proizvodnji opija in rafiniranega heroina na območju zlatega trikotnika (Elvins 2003, 32).<sup>153</sup>

V sedemdesetih in osemdesetih letih je prišlo do pojava številnih nacionalnih in mednarodnih pobud na temo nadzora nad mamili. V Evropi je leta 1971 nastala Skupina za sodelovanje v boju proti zlorabi drog in nedovoljeni trgovini (*Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs*), širše poznana pod imenom »Pompidoujeva skupina«, ki se je iz prvotnega neformalnega medvladnega foruma sedmih držav kasneje premaknila pod okrilje Sveta Evrope, kjer deluje še danes (Pompidou Group 2010a).<sup>154</sup> V Aziji in Pacifiku pa se je v sedemdesetih letih na regionalni ravni pričela sestajati skupina vodij nacionalnih vodij organov pregona (*Heads*

---

<sup>153</sup> Izjemno sofisticirano delovanje mafijskih kartelov je postalo skorajda legendarno, mediji pa so šefe teh združb portretirali kot Al Caponeje svoje dobe (Elvins 2003, 32). Vznemirljivost trgovine z mamili so zaznali tudi v filmskih krogih: kultni »Brazgotinec« Briana de Palme iz leta 1984 prikazuje medameriško trgovino s kokainom (politološko analizo te trgovine lahko najdemo v Galen Carpenter (2003)), z oskarjem nagrajena »Francoska zveza« iz leta 1971 pa organizirano tihotapljenje turškega heroina v ZDA preko Francije v zgodnjih sedemdesetih letih (znanstveno obravnavo slednjega najdemo v Friesendorf (2007, 37–78).

<sup>154</sup> Slovenija je postala članica leta 1994 (Pompidou Group 2010b).

of *National Law Enforcement Agencies*), ki se je kasneje razširila še v Afriko, Latinsko Ameriko in Evropo (McAllister 2000, 242; Sinha 2001).

CND je v duhu Dunajske konvencije 1971, ki je pomenila majhen simboličen odmik od izrazito prevladujočega pristopa nadzora nad ponudbo mamil (Bewley-Taylor 1999, 167), pričela preučevati možnosti za sprožitev globalne strategije za zmanjšanje povpraševanja oziroma zlorab opojnih drog. Leta 1981 je bila sprejeta Mednarodna strategija za nadzor nad zlorabo mamil (*International Drug Abuse Control Strategy*), ki se je enkrat letno evalvirala s poročili ECOSOC-a (UNODC 2008, 66).<sup>155</sup>

GS OZN je 14. decembra 1984 sprejela Deklaracijo o nadzoru trgovine z drogami in zlorabe drog, s katero je razglasila, da »nelegalna proizvodnja, nelegalno povpraševanje, zloraba in nelegalno trgovanje z drogami zavirajo gospodarski in družbeni razvoj, predstavljajo veliko grožnjo varnosti in razvoju mnogih držav in ljudi, proti katerim se je treba boriti z moralnimi, pravnimi in institucionalnimi sredstvi na nacionalni, regionalni in mednarodni ravni« (GS OZN 1984, 2. čl.) ter da si članice »prizadevajo okrepiti prizadevanja in uskladiti strategije za nadzor in izkoreninjenje kompleksne težave trgovanja z drogami in njihove zlorabe v programih, ki vsebujejo gospodarske, socialne in kulturne alternative« (5. čl.), še prej pa je poudarjeno, da je boj proti zlorabi in nedovoljeni trgovini kolektivna odgovornost vseh držav (3. čl.).

Kljub napredku in krepitvi režima nadzora nad mamili je dejstvo, da nekatere države še vedno niso ratificirale Enotne konvencije in Dunajske konvencije 1971, v OZN povzročalo določeno skrb (Bewley-Taylor 1999, 167).<sup>156</sup> Mednarodna konferenca Združenih narodov o zlorabi drog in ilegalnem trgovanju (*United Nations International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking – ICDAIT*) je bila sklicana na Dunaju leta 1987, dve leti potem, ko je GS OZN ugotovila, da potreba po tovrstnem srečanju obstaja (Elvins 2003, 32). Na srečanju je sodelovalo 105 držav, poleg tega pa se ga je udeležilo tudi predstavništvo Evropske skupnosti (Elvins 2003, 91–2). Konferenca je bila namenjena širitvi obsega in krepitvi obstoječega pogodbenega režima s promocijo

<sup>155</sup> Cilji strategije so bili: a) izboljšati nadzor nad mamili; b) vzdrževati ravnotežje med legitimno ponudbo in povpraševanjem po mamilih; c) zatiranje nelegalne ponudbe; d) zmanjšanje nedovoljene trgovine; e) zmanjšanje nedovoljenega povpraševanja in preventivni ukrepi; f) zavezanost k zdravljenju, rehabilitaciji in reintegraciji odvisnikov. Poročila ECOSOC-a so redno poročala o krepitvi sredstev nadzora nad mamili in, paradoksalno, hkratnem trajnem povečevanju njihove proizvodnje in uživanja (UNODC 2008, 66).

<sup>156</sup> Do leta 1987 je Enotno konvencijo ratificiralo 115 držav (OZN 2010a) (med njimi vse velesile) od takratnih 153 (OZN 2010b), kar je predstavljalo natanko tri četrtnine svetovnih držav v tistem trenutku.

strogega izvajanja pogodbenih določil na nacionalnem in mednarodnem nivoju (Bewley-Taylor 1999, 167–8) in je kot končno kompromisno rešitev prinesla naslednja dva pomembna mednarodna dokumenta: a) Deklaracijo mednarodne konference o zlorabi drog in ilegalnem trgovanju (Mednarodna konferenca Združenih narodov o zlorabi drog in ilegalnem trgovanju 1987a); in b) Celovit multidisciplinaren načrt prihodnjih aktivnosti v zvezi z zlorabo drog (CMO; Mednarodna konferenca Združenih narodov o zlorabi drog in ilegalnem trgovanju 1987b).

Z deklaracijo so udeleženci konference želeli potrditi pomembnost univerzalne sprejetosti Enotne konvencije in Dunajske konvencije 1971 (3. odst. preambule in 3. čl.), afirmirati vlogo OZN pri mednarodnem nadzoru (4. čl.), okrepiti boj proti mamilom na nacionalni, regionalni in mednarodni ravni (3. odst. preambule in 1. ter 2. čl.) na štirih področjih: a) področju preventive in zmanjševanja povpraševanja; b) nadzoru ponudbe; c) zatiranju nedovoljenega trgovanja; d) zdravljenju in rehabilitaciji (8. čl.), ter hkrati poudariti vlogo nevladnih organizacij (6. čl.).

CMO predstavlja zbir smernic oziroma programsko usmeritev nadzora nad mamili. Razdeljen je na štiri poglavja, ki so posvečena štirim področjem navedenim v 8. členu deklaracije in vsebujejo 35 specifičnih ciljev, kako se spopasti z vsakim od teh področij. Zlasti pomembno je 1. poglavje, kjer sta predstavljena tako pomen nadzora nad ponudbo kot povpraševanjem in kjer je v 21. členu, v katerem piše: »Z namenom celostnega obvladovanja problemov, ki jih predstavlja zloraba drog, se mora zmanjšati tako ponudba kot povpraševanje po drogah in delovanje usmeriti v prekinitev povezave med ponudbo in povpraševanjem, oziroma nelegalnega trgovanja,« poudarjen pomen uravnoteženega pristopa k nadzoru nad mamili. CMO poudari pomen razvoja nacionalnih razvojnih programov za izobraževanje o mamilih (56.–73. čl.), opozori na zlorabo drog na delovnem mestu (74.–96. čl.) in poudari vlogo športa in kulturnih dejavnosti kot alternativ zlorabi mamil (97.–104. čl.).

V drugem poglavju je pomemben 218. člen, ki poziva sistem OZN k pridobivanju sredstev iz mednarodnih finančnih institucij za projekte integriranega podeželskega razvoja (kot alternativni vzgajanje maka, koke, indijske konoplje ipd.), ob čemer pa je bilo jasno poudarjeno, da je taka pomoč upravičena le ob popolni opustitvi vzgajanja teh rastlin (206. čl.). Naslednje poglavje je svoj epilog dobilo v prihajajoči konvenciji o

nadzoru nezakonite trgovine z mamili naslednje leto, 4. poglavje pa je vsebovalo več pomembnih določil o načinih zdravljenja odvisnosti (na primer 351., 368., 372. in 408. čl.). GS OZN je ob sprejetju teh dokumentov 26. junij razglasila za Svetovni dan boja proti zlorabi drog in nezakonitemu prometu s prepovedanimi drogami (GS OZN 1987, 5. čl.).

CMO je postavil temelje za številne strategije zmanjševanja povpraševanja po mamilih in s tem za alternativne pristope k nadzoru nad mamili, ki pa žal niso bili sprejete v pravno zavezujoči obliki naslednje leto, ko je bila sprejeta Konvencija zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi – Dunajska konvencija 1988 (De Ruyver in dr. 2002, 12). Prav tako kot je obdobje DN zaključila pogodba o preprečevanju nezakonite trgovine z mamili, se je tudi pravni okvir mednarodnega režima nadzora nad mamili v obdobju OZN zaključil z dokumentom, ki se ukvarja s tem vidikom nadzora nad mamili (Buxton 2006, 58).

Dunajska konvencija je bila sprejeta 19. decembra 1988 in je kljub poudarjanju multidisciplinarnega pristopa k nadzoru nad mamili v času ICDAIT, vsebovala določila, ki so se prvinsko osredotočala na nadzor ponudbe (Bewley-Taylor 1999, 168) ter sredstva pregona in pravnega nadzora nad mamili (Elvins 2003, 92).

Konvencija je sestavljena iz 34 členov. V preambuli so poudarjeni naraščajoči trend ilegalne proizvodnje, povpraševanja in trgovanja z mamili in psihotropnimi substancami, povezava med trgovino z mamili in drugimi oblikami kriminala, ki spodkopavajo varnost in suverenost držav, dejstvo, da nedovoljena trgovina generira velike dobičke, ki kriminalnim združenjem omogoča vpliv na vseh družbenih sferah in željo po izkoreninjenju tega pojava.

Cilj konvencije je določen v 2. členu, kjer piše, da je namen konvencije »/.../ izboljšati sodelovanje med podpisnicami, tako, da se lahko učinkoviteje borijo zoper različne vidike nezakonitega prometa mamil /.../«. V 3. členu so naštetе vse aktivnosti, ki se štejejo kot kazniva dejanja (1. odst.),<sup>157</sup> navedba okoliščin, ki jih morajo upoštevati sodišča pri obravnavi teh kaznivih dejanj (5. odst.), zlasti kontraverzen pa je 3. odstavek, ki zahteva, da države kot kaznivo dejanje določijo tudi posest, nakup ali gojenje mamil za

---

<sup>157</sup> Enotna konvencija je od držav zahtevala, da te aktivnosti primerno sankcionirajo (*punishable offence*), medtem ko gre pričujoča konvencija korak dlje in od držav zahteva, da jih obravnavajo kot kazniva dejanja (*criminal offence*).

osebno rabo, kar je novost glede na prejšnje konvencije.<sup>158</sup> V tem členu najdemo tudi določila proti pranju denarja, ki predstavljajo enega glavnih poudarkov dokumenta (1. odst.). Določila na to temo najdemo še v 5. in 7. členu.

Dunajska konvencija 1988 je novosti uvedla tudi na področju trgovanja s snovmi, ki se pogosto uporabljajo pri proizvodnji mamil in psihotropnih snovi (*precursor chemicals*; posebej navedene v dveh tabelah, ki predstavljata prilogo h konvenciji), ki so v skladu z 12. členom podvržene opazovanju INCB in posebnemu izvozno-uvoznemu sistemu. Pomemben je tudi 14. člen, ki od držav zahteva zmanjšanje ponudbe mamil (2. in 3. odst.), opozarja na pomen podpore pri alternativnem razvoju (3. odst.) in pomen CMO (4. odst.) ter je hkrati edini člen v vseh konvencijah o nadzoru nad mamili, ki omenja spoštovanje človekovih pravic (2. odst.)

Kakšen je pomen Dunajske konvencije 1988? Konvencija, ki je v veljavo stopila v rekordnem roku dveh let, je deloma odražala načelo uravnoveženega holističnega pristopa k nadzoru nad mamili (nadzorovanje tako povpraševanja kot ponudbe), ki se je prvič pojavil v CMO leto prej (UNODC 2008, 70). Dopolnila je Enotno konvencijo 1961, ki se je ukvarjala pretežno z legalno trgovino z opojnimi drogami (Bull 2008, 2). Od pogodbenic je zahtevala sodelovanje in usklajevanje z mednarodnimi nadzornimi telesi (INCB) in uvedbo domače zakonodaje proti pranju denarja (Buxton 2006, 58). Konvencija je uvedla nove metode boja proti trgovini z mamili, ki so *inter alia* vključevale: a) sredstva, ki so državam omogočala, da kršiteljem določil preprečijo ponovno vključevanje v tovrstne aktivnosti; b) obsežen pravni okvir za tesno sodelovanje; c) opazovanje trgovine s psihotropnimi substancami in substancami, ki so potrebne za njihovo sintezo (Bayer in Ghodse 1999). Predstavljala je močno poglobljanje kulture izvajanja nadzora (*enforcement culture*) v mednarodnih mehanizmih boja proti mamilom (Elvins 1999, 507).

V tem času je postalo jasno, da stara ločnica med državami proizvajalkami in državami porabnicami izgublja svoj pomen, saj je zloraba mamil in trgovanje z njimi zajelo praktično vse države sveta (Bayer in Ghodse 1999; UNODC 2008, 66). Po sprejetju Dunajske konvencije 1988 se je pojavil močan pritisk s strani nekaterih držav, da bi

---

<sup>158</sup> Bewley-Taylor (1999, 173) ugotavlja, da se to določilo glede na interpretativne možnosti navedene v uradnem komentarju konvencije lahko nanaša celo na samo uživanje določenega mamila.

morali sprejeti tudi konvencijo o zmanjševanju povpraševanja, ki pa so bili zviška zavrženi (Fazey 2003, 156).<sup>159</sup>

Leta 1990 je GS OZN na posebni seji sprejela Politično deklaracijo in Globalni akcijski program (GS OZN 1990). Z 29. členom deklaracije je bilo desetletje od 1991–2000 razglašeno za Desetletje boja proti zlorabi mamil (*Decade Against Drug Abuse*), katerega cilj je bil okrepiti mednarodno sodelovanje v prepričanju, da je nezdravstveno uživanje mamil škodljivo za telo in duha. Akcijski program naj bi zagotovil, da bi se ti cilji uresničili.<sup>160</sup>

Leta 1991 je bil v želji po povečanju učinkovitosti obstoječega režima ustanovljen Program Združenih narodov za nadzor nad mamili (*United Nations Drug Control Programme* – UNDCP). UNDCP, ki je bil v devetdesetih odstotkih financiran s strani prostovoljnih prispevkov vlad članic, in je pod eno streho združil DND, UNFDAC in sekretariat INCB, kar naj bi pripomoglo k centralizaciji operacij in boljšemu pretoku informacij in znanja (*expertise*) (Bewley-Taylor 1999, 168). Leta 1997 je prišlo do združitve UNDCP in Oddelka za preprečevanje kriminala (Crime Prevention and Criminal Justice Division) v združeno enoto Urad za nadzor nad mamili in preprečevanje kriminala (*Office for Drug Control and Crime Prevention*). Ta se je leta 2002 preimenoval v Urad Združenih narodov za droge in kriminal (*United Nations Office on Drugs and Crime* – UNODC), ki je pooblaščen za pomoč državam pri njihovih težavah z

---

<sup>159</sup> Zahtevo so postavljale zlasti države iz skupine, ki je v GS OZN znana pod imenom G 77 (skupina razvijajočih se držav), ki jo je takrat vodila Mehika. V CND je prišlo do mnogih neformalnih pogajanj in celo priprav osnutkov nekaterih ambicioznih resolucij, ki pa so jim ostro nasprotovale zlasti ZDA, VB, Nemčija in druge zahodnoevropske države. Razvijajoče države so si želele konvencijo o zmanjšanju povpraševanja, ker so bile naveličane očitkov (po navadi s strani ZDA), da proizvajajo mamila in bi morale posledično nositi glavno odgovornost pri njihovem nadzoru. Zlati države Latinske Amerike so ZDA in zaveznice obtoževale, da njihovo visoko domače povpraševanje poganja ponudbo opojnih drog. Njihov argument se je glasil: »Če vi ne bi uživali drog, jih mi ne bi proizvajali.« Izkazalo se je, da je glavni protiargument ZDA, podprt s strani VB, ta, da je nadzor nad povpraševanjem esencialno zadeva, ki je v notranji pristojnosti držav in ne more biti reguliran z obvezujočim mednarodnim instrumentom, medtem ko je nadzor nad ponudbo izrazito mednarodne narave, saj se droge tihotapijo iz ene države v drugo. Argument pa ni popolnoma konsistenten, saj se prav v Dunajski konvenciji 1988 nahaja zgoraj omenjeni 3. člen, ki države obvezuje, da kaznujejo posedovanje drog za osebno uporabo (torej povpraševanje po drogah) (Fazey 2003, 156–7).

<sup>160</sup> GS OZN je leta 1994 reafirmirala pomembnost ciljev zapisanih v deklaraciji in programu iz leta 1990 (GS OZN 1994).

drogami, kriminalom in terorizmom in se tako kot UNDCP v devetdesetih odstotkih financira s prostovoljnimi prispevki (UNODC 2010b).<sup>161</sup>

Frustriranost razvijajočih se držav pod vodstvom Mehike, izvirajoča iz inherentnega neravnotežja moči pri mednarodnem nadzoru nad mamili in prevedena v prizadevanja po sprejetju konvencije o zmanjševanju povpraševanja, pa v tem času ni usahnila (Jelsma 2003, 183; Thoumi 2010, 80). Zahteve po mednarodni pogodbi so bile sicer zavrjene, a so čedalje močnejši pritiski po določeni reviziji mednarodnega režima nadzora nad mamili, ob naraščajočem spoznanju mnogih držav, da je ta, zlasti v svojem prohibicionističnem jedru, neučinkovit (*ibid.*), pripeljala do posebnega zasedanja GS OZN posvečenega boju proti svetovni problematiki drog (*Special Session of General Assembly Devoted to Countering the World Drug Problem Together – UNGASS*), kjer so razpravljali o vseh vidikih nadzora nad mamili – od proizvodnje do uživanja (Bewley-Taylor in Fazey 2003, 141). Na zasedanju so sprejeli Politično deklaracijo (GS OZN 1998b) in Deklaracijo o smernicah za zmanjšanje povpraševanja po drogah, dva akcijska načrta in še pobudo za ukrepanje na treh področjih (sodno sodelovanje, pranje denarja in nadzor nad snovmi potrebnimi za izdelavo psihotropnih snovi).

UNGASS je predstavljal zadnji velik dogodek v razvoju mednarodnega režima nadzora nad mamili, s katerim so države potrdile »popolno posvečenost in zavezanost premagati svetovni problem mamil z domačimi in mednarodnimi strategijami za zmanjševanje tako nelegalne ponudbe kot povpraševanja po njih« (1. odst. Politične deklaracije) in prepričanje, da najbolj učinkovit način reševanja vprašanja opojnih drog predstavlja »celovit, uravnotežen in koordiniran pristop, pri katerem se nadzor nad ponudbo in povpraševanjem vzajemno krepi« (4. odst. Deklaracije o smernicah za zmanjšanje povpraševanja po drogah). Udeleženske UNGASS-a so se zavezale k evalvaciji uresničevanja zadanih nalog po petih in desetih letih<sup>162</sup> in čeprav niso obstajali nikakršni trdni kriteriji, na katerih bi ovrednotenje slonelo (Elvins 2003, 34), je v tem obdobju

---

<sup>161</sup> Trend združevanja prizadevanj za boj proti drogami in kriminalu dopolnjuje Konvencija Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu – *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, sprejeta 15. novembra 2000 v New Yorku, stopila v veljavo 29. septembra 2003.

<sup>162</sup> CND je ob evalvaciji UNGASS-a sprejela Politično deklaracijo in akcijski načrt za sodelovanje in uravnoteženo strategijo za soočenje s svetovnim problemom drog – *Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem*, sprejeta 12. marca 2009 (CND 2009).



postalo jasno, da večina ciljev ni bila doseženih (Jelsma 2003, 193), zato so kritike mednarodnega režima nadzora nad mamili postajale vse širše in vse glasnejše (Bewley-Taylor 2003a, 178) in vse več je bilo predlogov o alternativnih rešitvah vprašanja opojnih drog (glej podpoglavje 8.2.).

Leta 2000 je OZN sprejela Milenijske razvojne cilje in Milenijsko deklaracijo (GS OZN 2000). Medtem ko boj proti mamilom ni postal eden od osmih glavnih razvojnih ciljev, pa so opojne droge omenjene v drugem poglavju deklaracije, kjer je zapisano, da si bodo države prizadevale »podvojiti prizadevanja za uresničitev svoje zavezanosti k boju proti svetovni problematiki drog« (9. čl. 6. odst.).

Kakšen je pomen celotnega korpusa deklaracij, resolucij in ostalih neobvezujočih mednarodnih dokumentov o nadzoru nad mamili?<sup>163</sup> Klabbers (2007, 207–15) pojasnjuje, da je moč tovrstne dokumente razumeti kot »avtoritativne interpretacije« (*authoritative interpretation*) mednarodnega prava, kot »razglasitev« (*declaration*) mednarodnega prava, kot obliko običajnega mednarodnega prava (*customary law*), kot preproste oblike sporazuma med državami, ki so jih podprle (*simplified agreement*) ali preprosto kot zavezanost, da podpornice ne bodo ravnale v nasprotju z dokumentom (*estoppel*). V podpoglavju 3.1. smo že omenili, da lahko njihov učinek razlagamo s pomočjo koncepta mehkega prava (*soft law*). Pristopi se med seboj precej razlikujejo, zato jih na tem mestu ne bomo posebej razdelali. Ne glede na pristop pa lahko zaključimo, da so vsi ti dokumenti oziroma njihova vsebina predvsem pripomogle h krepitvi normative strukture mednarodnega režima (določene s pogodbami) in v tem smislu k potrditvi njegove pomembnosti.

---

<sup>163</sup> Vsi nezavezujoči dokumenti, ki so jih sprejeli GS OZN, ECOSOC in CND so na voljo v: UNODC (2010c).

## 7.5 Sklep

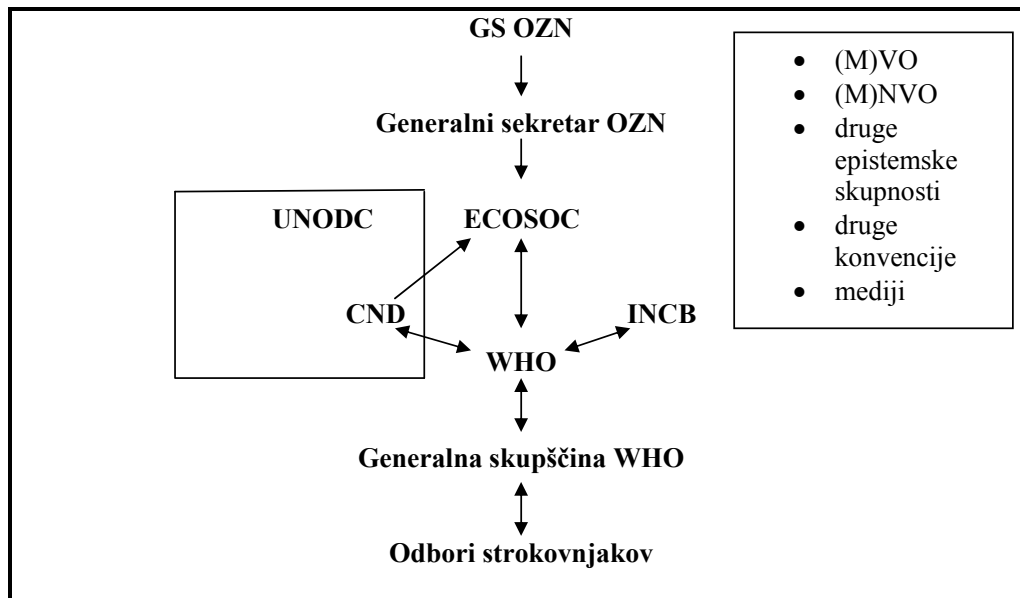
Tudi to poglavje bomo sklenili z dvema točkama: **(a)** prikazom strukture sodobnega mednarodnega režima nadzora nad mamili; in **(b)** povzetkom in razlago zgodovinskega dogajanja v tem obdobju.

**(a)** Spodnja slika prikazuje današnjo sestavo mednarodnega režima nadzora nad mamili (primerjaj s sliko 6.4.1.). Leta 1946 je ECOSOC ustanovil CND, ki je prevzela glavne naloge, ki jih je prej opravljal OAC. CND deluje v tesni povezavi z WHO, ki sedaj opravlja naloge, ki so bile prej v domeni Odbora za zdravje. Velja omeniti, da je s časom CND (politično telo) pridobivala na moči v odnosu do WHO (strokovno telo) in ima danes glavno besedo pri odločanju, katera substanca se bo uvrstila na črni seznam. Z Enotno konvencijo 1961 je bil ustanovljen INCB, ki je pristojen za nadzor nad implementacijo treh konvencij o mamilih in ocenjevanje legitimnih potreb držav. WHO, ECOSOC in CND delujejo v tesni povezavi, ECOSOC pa je po UL OZN dolžan poročati GS OZN, ki je, kot smo videli, že ničkolikokrat naslovila vprašanje opojnih drog. Glede na to, da se vprašanje mamil danes obravnava tudi (če ne celo zlasti) kot varnostno področje je CND vezana na delovanje pod okriljem UNODC, kjer se izvaja skupne (*joint*) ukrepe v boju proti kriminalu in drogam. Ogromno vlogo danes igra civilna družba, bodisi na mednarodni, bodisi na nacionalni ravni ((M)VO, (N)VO, epistemske skupnosti – v naslednjem poglavju bo več razloženo o njihovem delovanju). Ne smemo zanemariti niti vloge množičnih občil, ki s poročanjem o nedovoljeni trgovini z mamili po eni strani z osveščanjem pomagajo v boju proti zlorabi mamil, po drugi strani pa reproducirajo režimsko strukturo in ji zagotavljajo legitimnost in kontinuiteto (le redko na primer slišimo iz medijev kritike na račun mednarodnega nadzora nad mamili).<sup>164</sup> Vprašanje opojnih drog je multidimenzionalno vprašanje in zato ima vloga drugih sorodnih («prohibicijskih») konvencij (o terorizmu, organiziranemu kriminalu) toliko večjo težo.

---

<sup>164</sup> Če pa jo že slišimo, se ta ponavadi glasi, da je režim neučinkovit in premalo strog, le redkokdaj pa se kdo vpraša, ali je smiselno, da so opojne droge prepovedane v današnjem obsegu. Lep primer je zadnje razbitje mednarodne kriminalne združbe na slovenskih tleh, ki je potekalo pod imenom »Balkanski bojevnik« (RTV Slovenije 2010). Za kritike režima nadzora nad mamili glej podpoglavje 9.3.

Slika 7.1: Mednarodni režim nadzora nad mamili v obdobju OZN – institucionalna struktura



Vir: (prirejeno po Chatterjee 1981, 228).

(b) S tem poglavjem zaključujemo zgodovinsko analizo mednarodnega režima nadzora nad mamili. Konec druge svetovne vojne prinese rojstvo OZN, bipolarno razdelitev sveta, hladno vojno in temeljite spremembe v svetovnem ravnotežju sil. Vlogo hegemonov prevzamejo ZDA, država, ki že od devetnajstega stoletja najbolj goreče zagovarja nadzor nad mamili in strogo omejevanje njihove ponudbe in povpraševanja na izključno znanstvene in medicinske namene. Prva faza v razvoju norme omejevanja ponudbe in povpraševanja se izteče leta 1961, ki predstavlja prelomnico v njenem razvoju. V ideološkem boju med strožjim Opijskim protokolom 1953 in nekoliko blažjo Enotno konvencijo takrat namreč zmaga slednja, ki integrira določila prejšnjih pogodb s tega področja in konsolidira normo v vsem sprejemljivi obliki, ki prvič predvideva popolno izkoreninjenje kakršnekoli nemedicinske in neznanstvene (zlo)rabe v omejenem roku. Druga faza širjenja norme, ki poteka skozi hiter ratifikacijski proces, se prične iztekati

približno okoli leta 1972. V tej fazi pride do ogromnega porasta rekreativne uporabe narkotikov (opiatov, kokaina, marihuane) in hiperprodukcije novih sintetičnih drog, ki se s pospešenim farmacevtskim razvojem prične po drugi svetovni vojni. Leta 1971 zato sprejmejo konvencijo, s katero omejujejo trgovino z novimi psihotropnimi snovmi, ki pa je zaradi interesov zahodnih držav (predelovalk) bistveno šibkejša kot predhodna Enotna konvencija, ki je služila kot model. V istem letu ameriška administracija razglasi vojno proti drogam, ki naslednje leto pripelje do sprejetja protokola, s katerim se amandmira Enotna konvencija. Širjenje norme v tej fazi skorajda popolnoma prevzamejo (tako kot že v poznem obdobju DN in zgodnjem povojnem obdobju) države in mednarodne organizacije, pomen vplivnih posameznikov pa se s profesionalizacijo in birokratizacijo občutno zmanjša. Norma omejevanja ponudbe in povpraševanja se po letu 1972 širi praktično inercialno in zlagoma stopi na prag univerzalne sprejnosti ter se kasneje še utrdi s sprejetjem Dunajske konvencije 1988 in obseženega nabora nezavezujočih dokumentov. Mednarodni režim nadzora nad mamili, ki ga nekateri imenujejo tudi prohibicijski režim, postane »globalni« režim nadzora nad mamili, ki pa je v zadnjem obdobju deležen vse hujših kritičnih pripomb.

Analizo delovanja posameznih osnovnih vzročnih dejavnikov (moči, interesa, znanja) in sprememb v identiteti držav ter z njimi povezane dinamike razvoja nadzora nad mamili (oziroma prikaz razvoja z racionalističnega in konstruktivističnega vidika) bomo na tem mestu izpustili, saj jo bomo predstavili v zaključku diplomskega dela. Pred zaključkom pa bomo v naslednjem poglavju ločeno predstavili pomen znanja in epistemskih skupnosti za delovanje mednarodnega režima nadzora.

## 8 Znanje, epistemske skupnosti in razvoj mednarodnega režima nadzora nad mamili

Naše razmišljanje o mednarodnih normah in režimih bomo s tem poglavjem deloma vrnili na začetek in pričeli zaokroževati diplomsko delo ter hkrati nakazovati možnosti za sintezo racionalističnega in konstruktivističnega pogleda na mednarodne režime (glej podpoglavje 8.2.). V poglavju o mednarodnih režimih smo namreč že ugotovili, da šola šibkega kognitivizma predstavlja »sredinski tok« v teorijah mednarodnih režimov. Zagovorniki te struje deloma še pristajajo na koncept racionalnega akterja in akterjeve preference, ki so pogojene z njegovim dojemanjem mednarodnih problemov (to pa je odvisno od njegovih normativnih prepričanj in znanja), vidijo kot pretežno dane oziroma zunanje. Za širjenje znanja/védenja, ki vpliva na akterjevo delovanje so najbolj zaslužne epistemske skupnosti (*epistemic communities*), ki so opredeljene kot: »mreže strokovnjakov s prizanim strokovnim znanjem in pristojnostjo na določenem področju, hkrati pa si /.../ lastijo pravico do znanja, ki je relevantno za politiko tega področja« (Haas v Hasenclever in dr. 1997, 149; Haas v Roter 1999, 53, Haas v Rittberger 1993, 178). V skladu s tretjo tezo (c), ki smo jo postavili na začetku, je pomen znanja za delovanje mednarodnega režima nadzora nad mamili neprestano naraščal, kar bomo poskusili razložiti z opazovanjem rasti števila tovrstnih skupnosti. Za potrebe naše analize bomo epistemske skupnosti opredelili kot: **mednarodne vladne in nevladne organizacije in njihove organe ter telesa, ki delujejo na področju nadzora nad mamili.**<sup>165</sup>

Takšno koncipiranje epistemskih skupnosti seveda ni neproblematično. Ruggie (v Roter 1996, 69) na primer epistemske skupnosti razume kot prvo stopnjo institucionalizacije mednarodne skupnosti; sledijo ji mednarodni režimi in mednarodne organizacije. Preprosto izenačenje epistemskih skupnosti z mednarodnimi organizacijami je precej

---

<sup>165</sup> Za to opredelitev smo se odločili zaradi njene relativne ozkosti in priročnosti. Če bi namreč morali preučiti spreminjanje števila strokovnjakov, nevladnih organizacij, transnacionalnih združenj strokovnjakov, drugih nevladnih akterjev in mednarodnih organizacij, ki jih Haas (v Rittberger 1993, 188) našteje kot primere epistemskih skupnosti, bi verjetno tvegali, da dela ne bi nikoli dokončali, saj jih je preprosto preveč. Statistika mednarodnih (vladnih in nevladnih) organizacij pa je relativno dobro zabeležena v različnih publikacijah (na primer v »*Yearbook of International Organizations*«, ki to statistiko vodi že od leta 1910).

zagatno, vendar naj opozorimo, da gre za funkcionalno opredelitev oziroma opredelitev po namenu, s katero v okviru danih zamejitev poskušamo doseči specifičen cilj (več o metodoloških omejitvah diplomskega dela je navedeno v podpoglavju 8.3.).

Poglavje smo razdelili na tri dele. V prvem bomo predstavili predpostavko, na kateri smo zasnovali raziskovanje pomena znanja, razloge za naraščanje števila mednarodnih organizacij in preučene podatke o tem pojavu, v drugem delu bomo podali interpretacijo pridobljenih podatkov, v tretjem pa bomo natančneje predstavili, na kakšen način epistemske skupnosti vplivajo na akterje.

### **8.1 Naraščanje števila mednarodnih organizacij na področju nadzora nad mamili**

Raziskovanje naraščanja pomena dejavnika znanja smo zastavili na predpostavki, da je rast števila mednarodnih organizacij funkcija povpraševanja po njih.<sup>166</sup> Claude (v Archer 2001, 3–6) navaja naslednje osnovne razloge za zgodovinski razvoj oziroma naraščanje števila mednarodnih organizacij:<sup>167</sup> a) nastanek in obstoj stabilnega mednarodnega političnega sistema; b) obstoj držav, ki delujejo kot suverene enote; c) visoka raven stikov med temi enotami; d) zavedanje o problemih, ki izhajajo iz bivanja v skupnem političnem sistemu; e) zavedanje o potrebi po novih institucionalnih rešitvah in metodah za uravnavanje medsebojnih odnosov.<sup>168</sup>

Povpraševanje po mednarodnih organizacijah predstavlja funkcijo zgoraj navedenih značilnosti (stabilnejši kot je sistem, višja kot je raven stikov, močnejše kot je zavedanje o skupnih problemih in zavedanje o nujnosti novih sredstev sodelovanja, višja bo stopnja povpraševanja po mednarodnih organizacijah), rast števila mednarodnih organizacij pa je določena kot funkcija povpraševanja po njih (večje kot je povpraševanje, višja bo stopnja

---

<sup>166</sup> Povpraševanje po mednarodnih organizacijah (v izvorniku sicer režimov) pa lahko razumemo kot funkcijo značilnosti sistema, v katerem se mednarodne organizacije oblikujejo (Keohane 1982, 171).

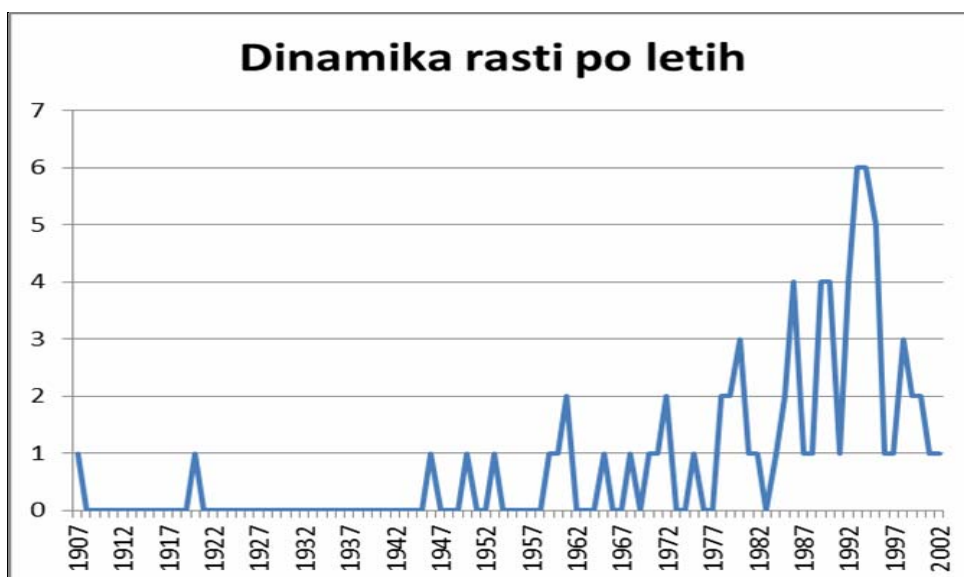
<sup>167</sup> V diplomskem delu ne bomo podrobneje preučevali značilnosti mednarodnih organizacij, torej njihove definicije, konstitutivnih elementov, vloge ali učinkov, ker menimo, da to na ravni pričujoče analize ni potrebno.

<sup>168</sup> Opozorimo naj, da gre zgolj za osnovne razloge, oziroma za nujen in ne zadosten pogoj za nastanek mednarodnih organizacij in njihovo širjenje. Znotraj vsakega od teh razlogov najdemo specifičnejše razlage za rast števila mednarodnih organizacij. Keohane in Nye (v Archer 2001, 26) visoko raven stikov na primer razdelita na: a) komunikacijo, širjenje znanja in informacij ter idej; b) transport objektov in materiala; c) prenos finančnih sredstev; d) potovanja, gibanje oseb – očitno pa je, da je intenzivnost naštetih aktivnosti pogojena z znanstvenim in tehnološkim razvojem, ki torej prispeva k širitvi mednarodnih organizacij oziroma institucij na splošno.

rasti – ob sorazmerno visoki stopnji ponudbe, ki pa je znova pogojena s stabilnostjo in razvitostjo sistema).

Na naslednjih straneh bomo predstavili podatke o naraščanju števila mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij, ki delujejo na področju nadzora nad mamili, v obdobju 1909–2002.

Slika 8.1: Rast števila mednarodnih organizacij na področju nadzora nad mamili – po letih



Vir: Yearbook of International Organization (2005).<sup>169</sup>

<sup>169</sup> Yearbook of International Organization (2005, za iskalno vrednost »drug« v kategoriji »aim«; neustrezni zadetki so bili izločeni).

Slika 8.2: Rast števila mednarodnih organizacij na področju nadzora nad mamili – kumulativni prikaz



Vir: Yearbook of International Organization (2005).

Iz grafov lahko razberemo dinamiko rasti mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij, ki imajo nadzor nad mamili za svoj cilj (ali enega od njih). Gre za najrazličnejše organizacije, ki se ukvarjajo bodisi z osveščanjem javnosti in preventivnimi akcijami glede nevarnosti zlorabe drog, bodisi pomagajo odvisnikom pri reintegraciji in rehabilitaciji, sodelujejo pri pregonu (na primer *International Criminal Police Organization* – INTERPOL ali *European Law Enforcement Agency* – EUROPOL), ali se ukvarjajo s katerikoli drugim vidikom uživanja in trgovanja z opojnimi drogami.

Na sliki 7.1.1. je razvidno, kako je število organizacij naraščalo v posameznih letih, pri čemer je najintenzivnejšo rast zaznati v zadnjem desetletju prejšnjega tisočletja. Slika 7.1.2. nemara podaja bolj plastičen prikaz, saj lahko vidimo, s kakšnim tempom je naraščalo skupno število vseh organizacij v desetletnih intervalih. Rast skupnega števila teh organizacij pa v skladu s tezo (c) nakazuje naraščajoč pomen dejavnika znanja v mednarodnem režimu nadzora nad mamili.



## **8.2 Interpretacija podatkov**

Rasti števila mednarodnih organizacij ne moremo neposredno prevesti v naraščajočo stopnjo znanja, ki naj bi ga te organizacije širile, še manj pa lahko neposredno sklepamo, da rast števila organizacij pomeni rast pomena oziroma vpliva dejavnika znanja na politike akterjev. Možno bi bilo namreč, da bi število mednarodnih organizacij naraslo in da bi se (zaradi slabše kvalitete ali manjše količine proizvedenega znanja) stopnja razširjenega znanja zmanjšala ali ostala enaka. Prav tako bi bilo možno, da bi število organizacij naraslo in da bi akterji (zaradi različnih pragmatičnih vzrokov) novo znanje zavračali, kar bi pomenilo, da se je vpliv razširjenega znanja zmanjšal.<sup>170</sup>

Zgornje možnosti niso izključene, vendar menimo, da najbolj logična možnost interpretacije potrjuje našo tezo. Smiselno je pričakovati, da se družbeni akterji (ne nujno države, lahko tudi posamezniki) za ustanovitev mednarodne vladne ali nevladne organizacije odločijo, kadar pričakujejo, da bo delovanje organizacije doseglo določen vpliv in z delovanjem nadaljujejo, dokler se ta vpliv na dolgi rok ohranja ali povečuje. Vpliv delovanja organizacije poenostavljeno pomeni, da so ideje in znanje, ki jih organizacija promovira, sprejeti na različnih ravneh odločanja in prevedeni v ustrezne politične ukrepe. Dejali smo, da mora načeloma vpliv organizacije na dolgi rok ostati vsaj enak (konstanten), da organizacija nadaljuje z delovanjem, zato lahko zaključimo, da rast števila tovrstnih organizacij ob konstantnem vplivu pomeni povečano stopnjo vpliva znanja na globalni ravni. Krivulja s slike 7.1.2. potemtakem v zelo grobi obliki ponazarja pomen naraščajočega vpliva faktorja znanja na delovanje mednarodnega režima nadzora nad mamili.

---

<sup>170</sup> Na to možnost, na primer opozarja Elvins (2003, 54). Zgolj delovanje strokovnjakov znotraj (birokratske) strukture, nikakor ne pomeni, da jim to delovanje zagotavlja kakršnokoli stopnjo vpliva na politične odločitve.

### **8.3 Epistemske skupnosti in mednarodni nadzor nad mamili**

V jedru koncepta epistemskih skupnosti je zanimanje za vlogo omrežij znanstvenih strokovnjakov (*knowledge-based experts*), ki jo imajo pri odkrivanju vzročno - posledičnih odnosov kompleksnih problemov, pri pomoči državam pri identificiranju njihovih interesov, pri vzpostavljanju okvirov za skupne diskusije, pri predlaganju specifičnih političnih ukrepov in odkrivanju potencialnega prostora za pogajanja (Haas v Elvins 2003, 53). Z drugimi besedami epistemske skupnosti vplivajo na proces samozaznavanja in definiranja interesa akterjev, zaradi česar mnogi avtorji trdijo, da je šibki kognitivizem, oziroma koncept epistemskih skupnosti, ne le skladen z institucionalistično teorijo mednarodnih režimov, ampak jo celo dopolnjuje (Roter 1999, 53).

Elvins (1999, 515) meni, da glavni vir moči in vpliva teh združenj izvira zlasti iz njihove zmožnosti transnacionalnega delovanja in ustvarjanja zavezništev akterjev z enakimi ali podobnimi normativnimi prepričanji in vrednostno usmeritvijo. McAllister (2000, 257–8) pa zaključuje, da je ključni pomen tovrstnega delovanja v nezanemarljivem vplivu, ki ga imajo epistemske skupnosti na oblikovanje in izvajanje politik, zlasti takrat, ko jim je omogočen dostop do nosilcev oblasti.

V analizi razvoja nadzora nad mamili v obdobju OZN smo zapisali, da konec druge faze (okrog leta 1972) zaznamuje povečan pomen družbenega znanja pri oblikovanju nadzora nad mamili, medtem ko birokratizacija in profesionalizacija sprejemanja nadzornih politik zmanjšata pomen personaliziranega in izrazito političnega tipa odločanja (McAllister 2000, 210). Kako je moč razložiti ta pojav?

Dramatičen porast nalog povezanih z vladanjem (*governance*) v zadnjih desetletjih je povezan s sorazmerno hitro rastjo birokratskih organizacij in povpraševanja po strokovnem znanju (*specialist expertise*) (Elvins 2003, 54). Ekspanzija in profesionalizacija birokratskih mehanizmov je ob zapleteni tehnični naravi novih problemov botrovala spremenjenemu odnosu do tehničnega, predvsem znanstvenega znanja (Haas v Elvins 2003, 54), kar je zaznamovalo prehod k bolj instrumentalnemu pojmovanju politike, v kateri spremembe izhajajo in so odvisne od delovanja različnih strokovnih skupnosti v družbi (Elvins 2003, 54).

Teorijo šibkega kognitivizma (v povezavi z neoliberalističnim institucionalizmom) lahko hitro apliciramo na zgoraj navedeno in ugotovimo, da so epistemske skupnosti pri razvoju mednarodnega režima nadzora nad mamili odigrale vlogo svetovalcev, ki so od spodaj (*bottom-up*) z novimi spoznanji in idejami zalagali strukture političnega odločanja (*policy-making structures*), te pa so njihovo znanje uporabile pri določanju svojih prioritet in oblikovanju politik.

Vprašamo pa se lahko, kakšno vlogo lahko epistemske skupnosti odigrajo, če pride do spremembe odnosa med strukturami političnega odločanja in epistemskimi skupnostmi (*top-down*), in ali je mogoče šibki kognitivizem povezati z neorealistično teorijo mednarodnih režimov.

Elvins (1999, 517) kritično ocenjuje vlogo epistemskih skupnosti v razvoju mednarodnega režima nadzora nad mamili od osemdesetih let dalje. V tem obdobju je prišlo do niza globalnih sprememb, ki so vplivale na povečano zlorabo in trgovanje z opojnimi drogami, o katerih smo že govorili. Odziv na te spremembe se je odrazil v obliki širokega načrta za uskladitev nadzora nad mamili med različnimi državami in kulturami, katerega rezultat je bilo široko poenotenje nacionalnih strategij proti trgovanju z mamili, medtem ko so nacionalne strategije proti zlorabi mamil kazale široka razhajanja.<sup>171</sup>

Opojne droge so na retorični in praktični ravni zagotovile razlog za povečano stopnjo sodelovanja med nacionalnimi in mednarodnimi telesi s priznanim strokovnim znanjem in pristojnostjo na tem področju. V istem obdobju so razvite države (*advanced industrial nations*) razvile varnostno agendo, ki je povezovala mamila, terorizem, organiziran kriminal in druge teme kot skupno grožnjo nacionalni suverenosti (*ibid.*). Kljub mnogim izrazito specifičnim vzročnim dejavnikom za vsakega od naštetih pojavov so države uspele vzpostaviti skupno govorico (diskurz) o transnacionalni grožnji. Ključno vlogo pri vzpostavitvi tega diskurza so odigrale skupine strokovnjakov: policijske agencije, varnostne službe (v poskusu post-hladnovojnega redefiniranja svoje vloge), carinske službe, skupaj s strokovnjaki iz zunanjih in notranjih ministrstev in mednarodnih sekretariatov (*ibid.*). V tem diskurzivnem okviru je nato lahko prišlo do oblikovanja

---

<sup>171</sup> Na mednarodni ravni so ti pritiski dosegli vrhunec z Dunajsko konvencijo 1988.

številnih vprašljivih odločitev, ki so okrepile nadzorne ukrepe na različnih področjih (na primer na področju nadzora nad mamili).

V poglavju o neorealistični teoriji mednarodnih režimov smo moč opredelili kot zmožnost doseči interese, ki so v nasprotju z interesi drugih (Strange 1996: 17). Foucault (v Lovec 2008, 22) pa moč razume kot obliko akcije nad akcijami, ki je tako globoko zakoreninjena v družbenih vlaknih, da je kontinuiteta obstoja družbe brez moči lahko le abstrakcija. Takšno (izvorno post-strukturalistično) razumevanje nam pomaga razumeti, da tudi znanje/epistemske skupnosti vedno delujejo v okolju, ki ga zaznamujejo in določajo specifična razmerja moči.

Tako kot je mogoče, da epistemske skupnosti vplivajo na določanje interesov in s tem na politike akterjev (ki posledično vplivajo na razmerja moči) (*bottom-up* proces), je možen tudi vpliv v obratni smeri. Akter uspe monopolizirati znanje (govorico/diskurz) (Lovec 2008, 21) oziroma vplivati na določene epistemske skupnosti in z instrumentalizacijo njihovega strokovnega znanja doseže interese, ki so v nasprotju z interesi drugih (*top-down* proces). Aplikacija tega pristopa na mednarodni režim nadzora nad mamili nam razkrije, da državni uradniki (*state managers*) pri znanstvenih skupnostih iščejo zgolj potrditev in podporo za svoje ukrepe proti zbiru groženj, ki jih povezuje le to, da vse predstavljajo grožnjo državni suverenosti (Elvins 1999, 518–19).<sup>172</sup>

Vez med šibkim kognitivizmom in neorealizmom je veliko šibkejša kot povezava z neoliberalističnim institucionalizmom, omogoča pa ju parcialno pristajanje na teorijo racionalne izbire (znotraj šibkega kognitivizma). Vendar kognitivistične teorije le redko ostanejo v tem pojasnjevalnem okviru, ampak skorajda vedno naredijo še »korak dlje«, torej v smeri močnega kognitivizma in konstruktivistične meta-teoretske usmeritve. Šibki kognitivisti trdijo, da širjenje znanja in novih idej vpliva na samodojemanje in preference akterjev, kar dejansko že predstavlja premik proti močnemu kognitivizmu oziroma nakazuje radikaliziran pogled na znanje/védenje (znanje = razumevanje = dojemanje/percepcija = samodojemanje = identiteta). Znotraj močnega kognitivizma je delovanje akterjev možno razumeti v okviru identitetnih zamejitev, ki so se postopoma

---

<sup>172</sup> Znanstvena racionalna argumentativna logika je uporabljena za marginalizacijo in delegitimizacijo kritik in alternativnih predlogov vladnih politik (Elvins 2003, 62).

izoblikovale znotraj širših struktur. Spremembe v identiteti akterjev neposredno vplivajo na njihove interese in njihove politike.

Mnoge razlage za spremembe v identiteti se osredotočajo na učinek, ki ga imajo na akterje mednarodne (nevladne) organizacije. V demokratičnih državah tovrstne organizacije in zainteresirana javnost vzpostavijo transnacionalna omrežja, epistemske skupnosti in globalni normativni diskurz o določeni temi,<sup>173</sup> kar pripomore k mobilizaciji domače in mednarodne civilne družbe in posredno vpliva na socializacijo tujih in domačih voditeljev (Moravcsik 2000, 628).<sup>174</sup>

S tem zapisom zaključujemo poglavje o znanju, epistemskih skupnostih in mednarodnem režimu nadzora nad mamili, v katerem smo (na/do)kazali pravilnost teze o naraščajočem pomenu dejavnika znanja in nakazali, da je možnost racionalistično-konstruktivistične sinteze v kontekstu mednarodnega nadzora nad mamili možno iskati prav na področju znanja (več v podpoglavju 8.2.).

---

<sup>173</sup> Zgornji zapis je v izvorniku sicer povezan s tematiko človekovih pravic oziroma njihovega varovanja.

<sup>174</sup> Seveda obstajajo tudi drugi razlogi in razlage za identitetne spremembe. Na identiteto držav (VB, Nizozemska) lahko, recimo, vplivajo široki zgodovinski procesi in prelomnice, kot je na primer dekolonizacija. Izguba kolonialnih ozemelj je za VB, Nizozemsko in druge kolonialne velesile pomenila temeljno spremembo identitete (iz držav proizvajalk so nastale države predelovalke ali porabnice), kar je seveda neposredno vplivalo na njihove interese.

## **9 V objemu opoja: dekonstrukcija mednarodnega režima nadzora nad mamili**

Dejstva kažejo, kako šibki so človeški zakoni v primerjavi s človeškimi strastmi. (Canton – Guangshou Register 1827)<sup>175</sup>

Prišli smo do zadnjega poglavja diplomskega dela, v katerem bomo predstavili ugotovitve v zvezi z mednarodnim režimom nadzora nad mamili. Poglavje je razdeljeno na štiri dele. V prvem bomo potrdili oziroma ovrgli zastavljene teze in odgovorili na ciljna vprašanja o vzrokih in načinu nastanka in razvoja mednarodnega nadzora nad mamili in njegovih posledicah. V drugem bomo predstavili možnosti za sintetiziran racionalistično-konstruktivistični pristop k preučevanju mednarodnega režima nadzora. Po uspešni dekonstrukciji mednarodnega nadzora nad mamili je edina naloga, ki nam še preostane, na kratko predstaviti kritike, alternative in poglede na bodočnost globalnega nadzora nad mamili, kar bomo storili v tretjem delu. S četrtrim delom pa bomo analizo zaključili in v njem predstavili nekatere omejitve pristopa diplomskega dela.

### ***9.1 Vprašanja, cilji, teze: sklepne ugotovitve***

#### **9.1.1 Teze: zaključna dognanja**

Na začetku diplomskega dela (podpoglavje 1.3.3.) smo zastavil šest tez, s katerimi smo si želeli pomagati na poti do zastavljenih ciljev, ki so bili razloženi v naslednjem podpoglavju. V delu smo že nakazali pravilnost/napačnost tez, dolžnost pa nam nalaga, da jih na tem mestu ovrednotimo v strnjeni obliki:

**a)** Na nastanek mednarodnega režima nadzora nad mamili je imel glavni vpliv dejavnik moči.

Pred pričetkom zgodovinske analize smo bili prepričani, da je moč vplivala zgolj na nastanek mednarodnega režima nadzora nad mamili in da je z naraščanjem krivulje

---

<sup>175</sup> V Meyer in Parsinnen (1998, 1).

življenjskega cikla norme omejevanja ponudbe in povpraševanja, oziroma z njeno širitvijo med akterji, na mesto moči vedno bolj stopal dejavnik skupnega interesa. Že na koncu analize obdobja do ustanovitve DN smo opozorili, da se večina avtorjev strinja, da je ustanavljanje mednarodnega režima nadzora nad mamili potekalo v okviru pragmatične igre moči kolonialnih velesil, Kitajske in ZDA, kar dokazuje tudi analiza Resolucij Mednarodne komisije za opij in Haške konvencije 1925.

Dejavnik skupnega interesa je s časom sicer resnično pridobival na pomenu (prvi del naslednje teze je torej pravilen), saj so se države zedinile, da je nadzor nad mamili tema, ki zahteva multilateralno obravnavo, vendar je vsebina te obravnave vedno ostala podvržena razmerjem moči, kar je bilo zlasti izrazito po koncu druge svetovne, ko se svet sooči s pojavom hegemonu s prohibicijsko naravnanim odnosom do opojnih drog. Velika večina preučeni avtorjev (Bewley-Taylor 1999, 2003a, 2003b, 2004; Bull 2008; Buxton 2006; Carstairs 2005; Elvins 1999, 2003; Jelsma 2003; Krayewski 1999; Levine 2003; Nadelmann 1990; McAllister 1992, 2000, 2007, 2009; McAllister in Spillane 2003; Room in Paglia 1999; Sinha 2001; Thoumi 2010) se strinja, da sodobni mednarodni režim nadzora nad mamili (kakršen se dokončno oblikuje na podlagi treh konvencij v obdobju OZN) odseva dominantnost (predvsem) ameriških interesov.

Vpliv moči je možno razbrati tudi iz razlik v obveznostih, ki jih določata Enotna konvencija 1961 in Dunajska konvencija 1971. Medtem, ko se prva ukvarja z opiati, kokini derivati in marihuano, ki izvirajo v glavnem iz razvijajočih se držav in vzpostavi izjemno strog in natančen sistem za nadzor nad njimi, pa druga obravnava sintetične droge, ki imajo poreklo zvečine v razvitih industrijskih državah in prinaša ohlapnejša in bolj manipulabilna določila. Moč je zagotovo bila glavni dejavnik, ki je vplival na nastanek režima in glavni dejavnik, ki danes zagotavlja stabilnost in zgolj počasne spremembe mednarodnega nadzora nad mamili.

- b)** Z razvojem režima je dejavnik interesov pridobival na pomenu in je danes pomembnejši kot dejavnik moči.

Zgoraj smo zapisali, da je prvi del teze, torej, da je dejavnik (skupnega) interesa pridobival na pomenu, pravilen. Kljub temu pa je, celostno vzeto, interes skupnosti vedno

ostal podrejen v odnosu do posamezne najmočnejše države ali skupine držav. Prepričanje, da je bil interes glavni dejavnik pri razvoju mednarodnega režima nadzora je zatorej (nepresenetljivo) moč najti zlasti v objavah mednarodnih teles nadzora nad mamili (UNODC, INCB), med avtoritativnimi avtorji na področju nadzora nad mamili pa mu pritrjujeta zgolj Bayer in Ghodse (1999) (Hamid Ghodse je bil dolga leta vodja INCB) in deloma Chatterjee (1981). Menimo, da druga teza ne vzdrži zgodovinskega preizkusa in jo moramo potemtakem ovreči.

- c) Znanje/védenje kot dejavnik je imelo na začetku zanemarljivo vlogo, ki pa je do danes neprestano naraščala.

S preučevanjem naraščanja števila mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij, ki delujejo na področju nadzora nad mamili, smo nakazali pravilnost tretje teze, da je vpliv znanja na razvoj mednarodnega režima nadzora nad mamili neprestano naraščal. Prepričani smo, da bi analiza, ki bi vključevala vse epistemske skupnosti (akademske skupnosti, individualne strokovnjake, vladne in nevladne organizacije) tudi na nacionalni ravni, še dodatno potrdila trditev o naraščanju pomena znanja. Tudi McAllister (2000) in Elvins (2003, 2000), ki se je najbolj sistematično ukvarjal z epistemskimi skupnostmi na področju nadzora nad mamili, pritrjujeta, da je razvoj režima z birokratizacijo in profesionalizacijo prinesel poudarjen pomen družbenega in znanstvenega znanja.

- d) Ustanovitev režima kot normativne strukture je posledica delovanja agentov (držav) s specifičnimi identitetami znotraj širše mednarodne strukture.

Teza, da je nastanek režima posledica delovanja agentov znotraj širših struktur se zdi precej logična, njena pravilnost pa je bila že nakazana v zgodovinski analizi. Identitete agentov (proizvajalke, predelovalke, porabnice), ki so se izoblikovale v okviru širših družbenih struktur/meta-institucij (mednarodnega prava, mednarodne ekonomske strukture, diplomacije) so vplivale na interese in politike agentov, ki so sodelovali na šanghajski in haaški konferenci ter tam vzpostavili osnovno normativno strukturo mednarodnega režima nadzora nad mamili, ki je pričela povratno učinkovati na agente.



Identiteta držav je vse do danes krojila podobo mednarodnega režima nadzora nad mamili. V zgodnjem obdobju režima so imele glavno besedo pri njegovem delovanju države proizvajalke, zaradi česar je bila struktura režima relativno šibka, s časom pa se je ravnotežje moči in s tem identiteta hegemonu spremenila, normativna struktura pa se je vse bolj jačala, kot smo videli v zgodovinski analizi in kot je dodatno razloženo pri naslednji točki.

- e) S časom je normativna struktura režima pridobivala pomembnost v odnosu do agentov (držav).

Struktura režima je prvih nekaj desetletij po ustanovitvi ostala precej šibka, tako da so agenti znotraj nje ohranili svojo primarnost, s socializacijo norme ponudbe in povpraševanja, zlasti potem, ko je ta dosegla točko preloma leta 1961, pa je struktura režima postala vedno bolj determinirajoča. Z drugimi besedami je agentom preostalo vedno manj maneverskega prostora pri oblikovanju domačih pravil na področju opojnih drog (Gerritsen 2000, 84, 217).

Danes je jasno, da svobodo pri oblikovanju nacionalne zakonodaje o mamilih, kljub določeni fleksibilnosti, ki jo omogočajo, tako omejujejo konvencije o mamilih OZN (Bewley-Taylor in Fazey 2003, 141), da nekateri (Thoumi 2010) govorijo celo o prisilnem jopiču mednarodnega nadzora nad mamili. Nobena država danes ne more in niti ne razmišlja, da bi lahko odstopila od konvencij o mamilih OZN, vsaj ne brez resnih posledic, kljub temu, da nekatere oblikujejo alternativne nacionalne pristope k reševanju vprašanja opojnih drog (Levine 2003, 150).

Odkrito nasprotovanje prohibicijskemu režimu bi imelo hude posledice: državo bi pahnilo v kategorijo izobčenih »narko-držav« (*narcostate*), privedlo do materialnih sankcij v obliki gospodarskih sankcij in škodovalo moralnemu položaju, ki ga država zaseda v mednarodni skupnosti (Bewley-Taylor 1999, 9; 2003a, 176). Značilen je primer uradnih kritik s strani INCB, ki so jih bile deležne Argentina, Brazilija in Mehika zaradi dekriminizacije določenih mamil za osebno uporabo (Transnational Institute 2010) ali Nizozemske, ki je bila zaradi svojega permissivnega pristopa k nadzoru nad mamili na

udaru v poročilu INCB leta 1983, ki ji je očitalo, da pod vprašaj postavlja načela in norme mednarodnega režima nadzora nad mamili (Arnao 1993, 56).

Thoumi (2010, 80) prav tako navaja, da so nekatere evropske države (Nizozemska, Španija, Portugalska, VB in Švica) uvedle programe za zmanjševanje škode (*harm reduction*), ki med drugim zajemajo izmenjavo igel, analizo substanc, ki jih uživajo odvisniki in ustanovitev centrov za injeciranje, ki so naleteli na silovite kritike s strani INCB, UNODC, in *Office of National Drug Control Policy* iz ZDA. Očitki so se nanašali v glavnem na to, da države kršijo konvencije o mamilih OZN, saj države v skladu z njimi lahko sprejemajo zakone, ki so strožji od določil konvencij, nikakor pa ne blažji (39. člen Enotne konvencije, 23. člen Dunajske konvencije 1971, 24. člen Dunajske konvencije 1988). Mednarodni režim nadzora nad mamili izjemno omejuje ukrepe, ki jih lahko države sprejmejo v okviru svojih suverenih pravic (Bewley-Taylor 1999, 9).

Struktura mednarodnega režima nadzora nad mamili ima danes skratka neprimerno več teže, kot jo je imela po nastanku režima in je superiorna v dialektičnem odnosu z agenti.

- f) Razvoj normativne strukture režima je potekal v treh stopnjah, kot so časovno prikazane zgoraj.

Razvoj mednarodnega režima nadzora nad mamili je potekal v treh fazah. Nekateri avtorji (Carstairs 2005; Nadelmann 1990; McAllister 2010) sicer ponujajo alternativne koncepte razvoja nadzora nad mamili, vendar pa smo z analizo pokazali, da je v kontekstu teorije življenjskega cikla norme omejevanja ponudbe in povpraševanja opojnih drog na znanstveno in medicinsko rabo razvoj potekal v skladu z našo tezo. Prva faza je zelo dolga in traja od leta 1909 oziroma 1912 do leta 1961, ko sprejmejo Enotno konvencijo, ki predstavlja prelomnico v razvoju norme, saj se ta z njo defragmentira, konsolidira in prične širiti v univerzalno sprejemljivi obliki. Proces širjenja traja najmanj do leta 1972, ko sprejmejo protokol h konvenciji, po katerem lahko pričnemo govoriti o fazi internalizacije norme. Za zastavljeno tezo je najbolj sporna tretja faza, saj bi bilo mogoče njen začetek postaviti na kasnejši datum, poleg tega pa kritike norme omejevanja ponudbe in povpraševanja po mamilih niso nikoli zares potihnile, oziroma se v zadnjem

času celo krepijo, kar morda ni ravno značilno za tretjo fazo razvoja norme.<sup>176</sup> Vendar so po drugi strani praktično vse države sveta pogodbenice konvencij OZN o mamilih, nobena država (vsaj javno) ne razglša, da bi utegnila od pogodb odstopiti, poleg tega pa ni popolnoma jasno, kdaj lahko govorimo o popolni internalizaciji norme (ko jo sprejmejo vse članice OZN, ko jo sprejmejo vse velesile in večina držav sveta, ko jo sprejmejo vse najpomembnejše države v trgovini z mamili), zato menimo, da nam je uspelo potrditi tudi zadnjo tezo.

### 9.1.2 Vprašanja in cilji: zaključna dognanja

Na začetku (podpoglavje 1.3.2.) smo zapisali, da ima diplomsko delo namen odgovoriti na naslednja tri vprašanja, ki predstavljajo cilj dela:

- a) Zakaj je prišlo do nastanka mednarodnega režima nadzora nad mamili?

Courtwright (2001, 168–75) navaja pet glavnih virov nasprotovanja nelegitimni, torej rekreativni uporabi opojnih drog. Politično nasprotovanje zajema argumente, da odvisniki povzročajo škodo sebi in drugim ter da zloraba mamil vpliva na višjo stopnjo kriminalitete. S političnim nasprotovanjem je deloma povezan tudi drug vir nasprotovanja, skrb za družbene stroške. V skladu s tem pogledom odvisniki predstavljajo breme za družbo, saj je njihova storilnost nizka, davkoplačevalci pa morajo financirati njihovo vzdrževanje in zdravljenje. Religiozni vzgibi (zlasti v judovsko-krščanski tradiciji) predstavljajo tretji vir nasprotovanja. Zloraba opojnih drog naj bi predstavljala kršitev božjih zakonov, ker odvisniki vero v boga zamenjajo za vero v svoje mamilo. Vzpostavitev družbeno konstruirane povezave med določenim mamilom in določeno družbeno skupino (Courtwright (*ibid.*) omenja, da je v ZDA na primer veljalo: alkohol – katoliški priseljenci nižjega razreda, opij – kitajski priseljenci, heroin – delikventi v velemestih, kokain – podivjani afro–ameriški moški) predstavlja četrti vir.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Poleg javnih kritik mednarodnega nadzora nad mamili smo v zadnjem času opazili tudi dejanske premike k blažji zakonodaji (dekriminalizaciji mamil, blažjim kaznim) v mnogih državah. Poleg najbolj znanega nizozemskega primera, je permissivnejšo zakonodajo pred leti sprejela še Portugalska, lani (2009) Češka, zgoraj pa smo že omenili primere Argentine, Brazilije in Mehike.

<sup>177</sup> Manjša in šibkejša kot je družbena skupina, s katero se povezuje zloraba določenega mamil, lažje je sprejeti zakonodajo, ki omejuje in kaznuje takšno početje (Erickson v Courtwright 2001, 171).

Peti vir nasprotovanja pa zajema prepričanje, da uporaba mamil predstavlja grožnjo obstoju plemena, naroda, rase ali kakšne druge kolektivne oblike družbene ureditve.

V okviru teh virov nasprotovanja so bili glavni razlogi z nastanek mednarodnega režima nadzora nad mamili: a) **pojavn kitajske opijske epidemije**, ki je vplivala na b) **željo kolonialnih velesil po zaščiti svojih interesov v trgovini z opijem v skrbi po ohranitvi ozemeljske celovitosti Kitajske in**; c) **politične pritiske s strani ZDA v želji po osvojitvi večjega trgovskega deleža**, ob hkratnem vplivu; d) **gorečih pritiskov misijonarskih združenj in religiozних skupnosti** tako na nacionalni (zlasti v VB in ZDA) kot na mednarodni ravni.

- b) Kako je potekal proces nastanka in evolucije mednarodnega režima nadzora nad mamili, oziroma kateri soodvisni dejavniki so (bili) ključni za ta proces?

Na sliki 2.5.1. smo prikazali model nastanka mednarodnega režima (Young in Osherenko 1993, 239). Osnovni vzročni dejavniki (moč, interes, znanje) preko dejavnikov zgodovinskega konteksta in načina vodenja vstopajo v proces pogajanj, ki se na koncu zaključi uspešno (s sprejetjem konstitutivne pogodbe) ali neuspešno. V prejšnjem podpoglavju smo že povedali, na kakšen način so osnovni dejavniki součinkovali na nastanek in razvoj režima (zavedanje, da je regulacija trgovine z opojnimi drogami potrebna, je predstavljalo točko skupnega interesa, ki je omogočil, da je sploh prišlo do institucionalnih pogajanj v kontekstu kitajske opijske epidemije in naraščajoče zlorabe mamil drugod po svetu, vendar so ta pogajanja praviloma ostala podvržena razmerjem moči v okviru vsakokratne globalno družbeno-politične ureditve (DN, OZN) in naraščajočega pomena dejavnika strokovnega znanja), zato na tem mestu o tem ne bomo podrobneje pisali.

Mednarodni režim nadzora nad mamili je bil ustanovljen leta 1909 (v skladu s politološko definicijo), ko se oblikujejo osnovne norme in načela nadzora nad mamili, oziroma leta 1912, ko se institucionalna pogajanja v nizozemskem Haagu zaključijo s sprejetjem konstitutivne pogodbe režima – Haaške konvencije 1912. Razvoj režima od

skromnih začetkov do današnje baročne institucionalne forme<sup>178</sup> je neločljivo povezan z življenjskim ciklom norme omejevanja ponudbe in povpraševanja mamil na znanstveno in medicinsko uporabo, katere glavni promotorji so bile (ob pomoči in pod vplivom misijonarskih gibanj) predvsem ZDA, zato je vzpon norme izrazito vezan na njihov globalni gospodarski in politični vzpon.

Na začetku dvajsetega stoletja so glavno vlogo pri oblikovanju svetovne politike igrale kolonialne velesile (zlasti britanski imperij), ki so bile tudi glavne proizvajalke mamil (predvsem opija) in so zato nasprotovale, ali v najboljšem primeru zgolj načelno podpirale novo normo.<sup>179</sup> Druga svetovna vojna je premešala razmerja moči, ZDA pa so legitimnost pri širjenju norme pridobile v okviru OZN (Bewley-Taylor 1999, 7), pri čemer je hladnovojno obdobje nadzor nad mamili postavilo v širši kontekst nacionalne varnosti (na obeh straneh železne zavese) (Bewley-Taylor 1999, 129). Kljub temu, da mnoge države niso sprejemale moralnih argumentih, na katerih je temeljila prohibicijska politika ZDA, so vseeno pristale na splošno usmeritev ameriške politike do drog.<sup>180</sup> Ta se je na mednarodnem prizorišču materializirala pod okriljem OZN v obliki treh konvencij (Enotna konvencija 1961 dopolnjena s protokolom iz leta 1972 ter Dunajski konvenciji 1971 in 1988), ki predstavljajo pogodbeno osnovo normativne strukture mednarodnega režima nadzora nad mamili.

Od osemdesetih let dalje (Elvins 1999, 517) je prišlo v mednarodni skupnosti do vgnečenja ali umeščanja (*nesting*) nadzora nad mamili znotraj drugih tem, kar je še dodatno povečalo njegov pomen in simbolično težo norme (Bewley-Taylor 1999, 9). V zahodnem svetu se je namreč pojavilo prepričanje, da je nadzor nad mamili primarno varnostno vprašanje, ki posredno ali neposredno vpliva na mnoga področja človekove

---

<sup>178</sup> Izraz smo si izposodili pri Bogomirju Kovaču (2009), ki ga je izvorno uporabil v zvezi z Lizbonsko pogodbo.

<sup>179</sup> Ločnica med bivšimi kolonialnimi velesilami in ZDA je ob ločnici na države proizvajalke in porabnice/predelovalke vseskozi zaznamovala dinamiko razvoja nadzora nad mamili. Kljub uspehom ameriške zunanje politike, ta evropskim državam, ki so imele podporo nekaterih bližnjih držav proizvajalk opija (Jugoslavije, Turčije, Irana), nikoli ni popolnoma uspelo »prodati« koncepta prohibicije, saj so te, tako na področju ponudbe kot povpraševanja po mamilih zagovarjale bolj gradualistične pristope (Buxton 2006, 44–5). Najpomembnejšo delitveno linijo danes pa predstavlja ločnica na države z nično toleranco do zlorabe mamil (*zero-tolerance states*) in državami s programi za zmanjševanje škode (*harm reduction states*) (Bewley-Taylor 2004, 483).

<sup>180</sup> Za to obstajata dva glavna razloga. Po prvi svetovni vojni je mednarodna skupnost namreč želela ZDA pritegniti k delovanju v DN in je bila zato pripravljena popuščati na določenih področjih, po drugi svetovni vojni pa so ZDA za širjenje svoje politike mobilizirale svojo gromozanske materialne in ideološke potenciale (Buxton 2006, 45)..

varnosti: gospodarsko nestabilnost (korupcija in »siva ekonomija«), politično in družbeno nestabilnost (nelegitimne politične oblasti, medetnični spori, nacionalni in verski ekstremizem), tveganja za okolje (grožnje z biološkim in kemičnim orožjem), vojaške grožnje (regionalni spopadi), v zadnjem času pa se največ pozornosti nameni povezavam med nezakonito trgovino z mamili na eni strani in terorizmom in organiziranim kriminalom na drugi (Košir 2002, 1029). Razumeti moramo, da ima v takšnem širokem dojetju mednarodne trgovine z mamili vsaka kršitev norme omejevanja drog na legitimno rabo pomembne posledice onkraj ozkega področja nadzora nad mamili (Bewley-Taylor 1999, 9), zaradi česar mednarodni režim nadzora nad mamili kljub številnim kritikam izkazuje izjemno robustnost oziroma odpornost na spremembe (več o tem v podpoglavju 8.3.).

- c) Kakšne so (bile) (predvidene in nepredvidene) posledice nastanka in delovanja mednarodnega režima nadzora nad mamili?

Medtem, ko sta prvi dve točki oziroma prva dva cilja povezana predvsem z razumevanjem režima kot odvisne spremenljivke (zakaj in kako nastane ter se spreminja), pa zadnji cilj zadeva učinke oziroma posledice mednarodnega režima, torej njegovo delovanje v vlogi neodvisne spremenljivke. Režim nadzora oziroma vse politike nadzora nad mamili generirajo določene družbene stroške (Thoumi 2010, 84), ki pa niso porazdeljeni enakomerno, saj režim ni nujno konsistenten (Bull 2008, 161). Posledice delovanja režima z drugimi besedami niso enake za vse akterje, temveč se porazdelijo asimetrično.

Glavna (nepredvidena) posledica ustanovitve mednarodnega nadzora nad mamili je bilo oblikovanja velikanskega kriminalnega črnega trga z mamili (Gerritsen 2000, 209; McAllister 2000, 252; UNODC 2008, 3, 89), ki so ga leta 2005 ovrednotili na 320 milijard ameriških dolarjev (UNODC 2007, 170).<sup>181</sup> Nelegalno trgovanje z drogami v povezavi z drugimi oblikami organiziranega kriminala je ves čas obstoja režima

---

<sup>181</sup> Kar približno ustreza bruto družbenemu proizvodu Švedske, ki je v tej kategoriji na petintridesetem mestu med državami sveta (Central Intelligence Agency 2010).

predstavljalo najbolj neprijetno stransko posledico in hkrati glavni argument tako zagovornikov strožjega nadzora, kot njegovih nasprotnikov.

V obdobju od leta 1906 se je globalna proizvodnja opija zmanjšala iz legalnih 41.600 metričnih ton na 12.600 metričnih ton leta 2007 (od tega 8.870 ton ali 70 odstotkov proizvedenih ilegalno),<sup>182</sup> proizvodnja kokaina je v obdobju 1903–2007 narasla od 15 na 994 metričnih ton (od tega je 0,3 tone ali 0,0003 odstotka proizvedenega legalno) (UNODC 2008, 83–8).<sup>183</sup> Število uživalcev opija se je povečalo iz ocenjenih 25.213.700 leta 1907 na današnjih 91.222.600, kar ob upoštevanju naraščanja števila prebivalstva predstavlja relativno zmanjšanje iz 1,5 na 0,25 odstotka svetovnega prebivalstva (UNODC 2008, 91).

Poleg nastanka črnega trga pomembne posledice zajemajo še spremembe v geografiji proizvodnje mamil (*geographical displacement*), spremembe v uživanju drog (*substance displacement* – uživalci pričnejo z uživanjem slabše reguliranih mamil), pojav izrazite marginalizacije in stigmatizacije odvisnikov ter uporabo proračunskih sredstev držav za financiranje organov pregona in posledično manjšanje sredstev za javno zdravstvo, ki je neposredno vezano na oskrbo z zdravili predelanimi iz surovih opojnih drog (*policy displacement*) (UNODC 2008, 93).

Nadzor je spodbudil razvoj novih farmacevtskih substanc in načinov njihove predelave. Ohlapnejša določila Dunajske konvencije 1971 so omogočala hitro širjenje novih psihotropnih substanc in njihovo uporabo namesto tradicionalnejših mamil (*substance displacement*). Razvoj mednarodnega režima je z razvojem zmanjšal vlogo žensk, ki so imele na začetku velik vpliv na oblikovanje političnih odločitev (McAllister 2000, 252).

Nenazadnje pa je imel režim nadzora nad mamili pomemben vpliv na tradicionalne, kvazi-medicinske načine uživanja mamil, ki so postali prepovedani, in zlasti v razvijajočih se državah proizvajalkah temeljito posegel v tisočletja stare kulturne vzorce (Bewley-Taylor 1999, 175–6).

---

<sup>182</sup> Ilegalna proizvodnja opija pa je v obdobju od leta 1980–2007 narasla za 750 odstotkov (UNODC 2008, 87).

<sup>183</sup> Ilegalna proizvodnja kokaina je v obdobju 1908–2007 narasla za 625 odstotkov (*ibid.*).

## **9.2 Racionalizem, družbeni konstruktivizem in mednarodni nadzor nad mamili: možnost sinteze**

Nastanek in razvoj mednarodnega režima nadzora nad mamili je v skladu z racionalistično perspektivo posledica delovanja racionalnih akterjev/agentov z danimi preferencami, v skladu s konstruktivističnim pogledom pa ga je možno razumeti zgolj v okviru širših struktur, ki določajo identiteto akterjev in posledično njihove interese in politično delovanje. V dinamičnem modelu razvoja nadzora nad mamili (slika 1.3.3.1.) dejavnik znanja zaseda sredinski položaj med racionalistično (neorealizmom in neoliberalizmom) in konstruktivistično (močnim kognitivizmom) meta-teorijo. Nakazali smo že, da je prav znanje tisto področje, na katerem se razpira največ prostora za plodno sintezo med obema teorijama, ki jo bomo predstavili v tem podpoglavju.

Reed (v Lovec 2008, 16) razločuje štiri tipe meta-teoretskih pristopov k epistemološki in metodološki dilemi, ki jo ponavadi označujemo z izrazom agent/struktura (tudi subjekt/objekt ali mikro/makro dilema). Prvi, redukcionistični pristop agenta obravnava v perspektivi popolnoma dekontekstualiziranega individualizma, kot da je ta iz sebe počelo in je vse izven njega (struktura) seštevek njegovega delovanja. Nasprotje redukcionizma predstavlja deterministični pristop, ki ontološko dihotomijo agent/struktura izpelje v strukturno odvisnost, pri čemer se prostor agenta izprazne (*ibid.*). Edini agent je struktura, ki je tako rekoč *sui generis* (Walsh v Lovec 2008, 16–17). V tretjem pristopu, pristopu zlitja, družba ni niti suma individualnega delovanja agentov, niti ni popolnoma determinirana s strani strukture, ki jo s svojimi praksami sicer vzdržujejo agenti, ki pa ni trajna ali nespremenljiva (Giddens v Lovec 2008, 17). Zadnji, relacijski ali realistični pristop je podoben prejšnjemu, a v shemi delovanja agenta daje večjo težo strukturam, po drugi strani pa poudarja večjo kompleksnost v procesih znotraj agenta. Pristop poudarja, da ni strukture brez agenta, hkrati pa ima struktura pomemben vpliv na delovanje agenta (Sayer v Lovec 2008, 17). Agent deluje v skladu s tremi poglavitnimi načeli; v skladu s preteklimi vzorci, njegovo delovanje je vedno odprto za ustvarjalnost in nazadnje na njegovo delovanje vpliva tudi praktična ocena situacije ter njegova zmožnost za pravilno ocenjevanje (Emirbayer in Mische v Lovec 2008, 18).

Očitno je, da zadnji meta-teoretski pristop ponuja najboljša izhodišča za sintezo konstruktivističnega in racionalističnih pristopov k mednarodnim režimom, medtem ko je



ta v okviru prvih dveh pristopov neizvedljiva, v tretjem pa otežena. Ločnica med privrženci teorije racionalne izbire in normativne teorije danes ni več tako široka, kot se nemara dozdeva. Obsežen korpus empiričnih raziskav namreč potrjuje tesen odnos med racionalnostjo in normami, razprava pa poteka zlasti o naravi njune povezave (Finnemore in Sikkink 1998, 909–11). Katzenstein in sodelavci (v Finnemore in Sikkink 1998, 910) opazajo, da skupno znanje (*common knowledge*) predstavlja vez med racionalisti in konstruktivističnimi pisci ter izhodišče za nadaljnjo analizo z naslednjo delitvijo dela: »Konstruktivisti poskušajo razumeti, kako se oblikujejo preference in ustvarja znanje pred pričetkom instrumentalno racionalnega delovanja«.

Tudi v zgodovinski analizi razvoja mednarodnega nadzora nad mamili smo lahko ugotovili, da je delovanje zagovornikov norm (*norm entrepreneurs*) izjemno racionalno. Zagovorniki norm oblikujejo proces, ki ga poimenujemo »strateška družbena konstrukcija« (*strategic social construction*), kar pomeni, da natančno preučijo svoje zmožnosti in cilje, da bi zmanjšali oziroma spremenili zmožnosti drugih akterjev, pri čemer njihovo delovanje odseva njihova normativna prepričanja (Finnemore in Sikkink 1998, 910).

Razvoj mednarodnega režima nadzora v okviru sinteze med racionalističnim in konstruktivističnim pristopom lahko torej razumemo kot posledico delovanja akterjev, ki je vedno odprto za ustvarjalnost in prilagojeno njihovi oceni situacije (racionalno-instrumentalno delovanje v skladu z logiko posledic), ki pa ga omejujejo in usmerjajo njihova normativna prepričanja, identiteta, pretekli vzorci delovanja in znanje (zmožnost ocene situacije) (delovanje v skladu z logiko primernosti).<sup>184</sup>

### ***9.3 Mednarodni režim nadzora nad mamili: kritike, alternative in perspektive***

Prejšnje poglavje je celostno zaokrožilo naše razmišljanje o mednarodnih režimih, pomenu mednarodnih norm in nadzoru nad mamili. Po uspešni dekonstrukciji nam je preostalo zgolj to, da kratek razmislek namenimo: **(a)** kritikam; **(b)** alternativam; in **(c)** obetom sodobnega režima nadzora nad mamili. Neposredna poglobljena kritika ni bila

---

<sup>184</sup> To je le ena od možnosti za osnovo skupnega racionalistično–konstruktivistično raziskovalnega programa (Finnemore in Sikkink 1998, 910–11).

del zastavljenih ciljev, zato bomo to poglavje zastavili zgolj kot nastavek ali nabor možnosti za nadaljnji razmislek o temi.

(a) V dosedanjem besedilu je moč zaslediti zlasti dve bolj ali manj eksplicitni kritiki. Ugotovili smo že, da je režim nadzora nad mamili v ogromni meri utemeljen na moči ZDA, kar pa samo po sebi ni nujno razlog za kritiko.<sup>185</sup> Poleg poudarjenega ameriškega vpliva kritiki največ nenaklonjenosti namenijo izrazitemu favoriziranju nadzora ponudbe nad nadzorom povpraševanja, ki pa je bil v zadnjih dveh desetletjih deležen nekoliko večje pozornosti.

Ostrejši kritiki režimu nadzora očitajo, da gre za monumentalen spodrselj z zgrešenimi osnovnimi predpostavkami in neučinkovitimi programi za nadzor nad škodo, ki jo mamila povzročajo, in smo ga tolerirali vse predolgo (Drucker 2003, 202). Drugi trdijo, da glavni cilj mednarodnega nadzora nad mamili nikoli ni bil usmerjen v odpravo zlorabe drog, temveč je predstavljal zgolj zaščito parcialnih gospodarskih, geo-političnih, religioznih in družbenih interesov (McAllister 1992, 162). Trenutne nadzorne strategije so glede na kritike popolnoma neprimerne in bodo celo zaostrole nevarnosti, ki jih predstavljajo HIV/AIDS, družbeni konflikti, nerazvitost in socialna krivičnost (Buxton 2006, 2). Ožje usmerjene kritike pa zajemajo prepričanje, da mednarodnemu režimu ni uspelo obvladati hitro rastočega črnega trga z mamili, kar je posledično pripeljalo do hude krize v kazenskih in sodnih sistemih, množičnih kršitev človekovih pravic, utrditve kriminalnih omrežij in marginalizacije odvisnikov (Jelsma 2009).<sup>186</sup> Konvencije OZN so selektivne in odražajo kulturno premoč zahodnih držav (alkohol in tobak, ki sta mnogo bolj uničujoča kot, denimo, opij, nista prepovedana, marveč kvečjemu regulirana) (Reinarman 2003, 207). Konvencije naj bi bile tudi veliko preveč ostre, saj ne dovoljujejo rangiranja drog (delitve na »trde« in »mehke« droge), njihova regulacija marsikdaj sloni zgolj na predpostavki, da morajo biti nadzorovane, dokler njihova neškodljivost ni dokazana in ne na znanstvenih raziskavah, marsikatera substanca pa je še vedno regulirana, kljub temu, da je njena neškodljivost dokazana (kokini listi) (Thoumi 2010,

---

<sup>185</sup> Nadelman (1990, 489–93) navaja primer razvoja norme prepovedi trgovine s sužnji, katere glavni zagovornik je bila VB, hegemon osemnajstega in devetnajstega stoletja, ki je prepoved trgovine s sužnji tudi uspela doseči. Menimo, da se danes nihče ne bi strinjal, da bi morala prepoved trgovine s sužnji biti tarča kritik, zgolj zato, ker pretežno izvira iz britanske politike moči..

<sup>186</sup> Več o vplivu mednarodnega nadzora nad mamili na spoštovanje človekovih pravic v Barret in dr. (2008).

76–9), poleg tega pa je revizija in spreminjanje veljavnih konvencij o nadzoru nad mamili izjemno zapletena in politično praktično neizvedljiva (Krajewski 1999, 337; Thoumi 2010, 79; UNODC 2009, 163).<sup>187</sup>

(b) Glede na to, da je nadzor nad ponudbo opojnih drog bolj poudarjen kot zmanjševanje povpraševanja, je logično, da se predlogi za alternativno delovanje režima nanašajo zlasti na reformo nadzora ponudbe. Razprava se žal večinoma osredotoča zgolj skrajne možnosti, torej na zagovarjanje še strožje oziroma popolne prohibicije onkraj legitimne rabe ali na popolno legalizacijo trga z mamili, medtem ko se na osi med tema poloma nahaja množica alternativ (MacCoun in dr. 1996, 330).<sup>188</sup> Znotraj paradigme nadzora ponudbe je trenutno prevladujoč pristop OZN pobuda za alternativni razvoj (*alternative development*), ki kmetom v državah proizvajalkah nudi znatne subvencije in pomoč pri uvajanju alternativnih kmetijskih kultur (na primer kavovca namesto kokinih grmov) (UNODC 2010d). V zadnjem desetletju pa vse več držav (Nizozemska, Švica, VB) na področju (predvsem) povpraševanja po mamilih uvaja programe za zmanjševanje škode (*harm reduction programmes*), ki obsegajo izobraževanje o mamilih, promocijo varnejših načinov uživanja drog, izmenjavo igel in možnost analize mamil (Harwood in dr. 2009, 75), ki pa ga pogosto napadajo, ker naj bi predstavljal korak proti legalizaciji mamil in kršenje določil konvencij OZN (*ibid.*).<sup>189</sup>

Predlogi o alternativah nadzora nad mamili v glavnem zajemajo zlasti pobude za dekriminizacijo uporabnikov mamil, odpravo aretacij oziroma pripora za manjše

---

<sup>187</sup> UNODC se je odzval na kritike in v lanskem *World Drug Report*-u (2009) dobršen del poročila namenil argumentaciji, zakaj morajo mamila ostati ilegalna in načinom, s katerimi je mogoče ojačati trenutni režim.

<sup>188</sup> MacCoun in sodelavci (1996, 333) razločujejo tri različne režime (prohibicijski, preskriptivni, regulativni) in znotraj njih osem različnih modelov omejevanja ponudbe, ki se razlikujejo glede na stopnjo nadzora, medtem ko Harwood in sodelavci (2009, 74–8) ločujejo med: prohibicijo, zmanjševanjem škode, regulacijo in legalizacijo, medikalizacijo in dekriminizacijo opojnih substanc. Omeniti velja, da se nadzor nad mamili močno razlikuje od države do države glede na njihovo implementacijo določil konvencij OZN v domači zakonodaji.

<sup>189</sup> Zmanjševanje škode se nanaša na politike in prakse namenjene zmanjšanju družbenih in zdravstvenih posledic za uživalce mamil, njihove družine in družbo na splošno. Zadnje desetletje je zaznamovalo hitro širjenje tovrstnih programov, zlasti med uporabniki, ki si droge vbrizgavajo, z namenom preprečevanja širjenja virusa HIV, hepatitisa in drugih bolezni. Hitro širjenje programov zmanjševanja škode je moč opaziti tudi v državah, ki imajo na splošno izjemno strog nadzor nad mamili (ZDA, Iran, Pakistan, Vietnam, Kitajska) (Jelsma 2009, 12).

prekrške, proporcionalnejše kazni, programe za zmanjševanje škode in reklasifikacijo oziroma rangiranje opojnih substanc (Jelsma 2009, 4–14).<sup>190</sup>

(c) Navkljub očitkom o vplivu na kršenje človekovih pravic in dejstvu, da so mnoge države pričele z blažjimi oblikami nadzora nad mamili, je možnost, da bi mednarodni režim nadzora v bližnji prihodnosti doletele kakršnekoli temeljne spremembe osnovnih doktrinarnih predpostavk ali vsaj neposrednega pristopa, zelo majhne (Sinha 2001). S tem, ko vse večje število držav pričinja z razvojem lastnih in specifičnih programov zmanjševanja škode, se pritiski na mednarodni režim nadzora nad mamili sicer stopnjujejo. In čeprav so s sistemom konvencij OZN povezani nadzorni mehanizmi mednarodnega režima nemara vsak dan manj stabilni, je popolnoma nerealistično pričakovati, da se bodo dramatično spremenili ali izginili čez noč. Režim, ki se je razvijal od pričetkov dvajsetega stoletja namreč kaže zelo visoko stopnjo odpornosti (*resilience*) (Bewley-Taylor 2003a, 178).

Očitno je, da geslo »Svet brez mamil!« (*»A drug free world!«*) danes zveni prav tako nerealistično, kot je zvenelo pred dobrimi desetimi leti (1998) na UNGASS-u (*ibid.*), in prav tu se morda skriva največja napaka mednarodnega režima nadzora nad mamili. Ljudje so opojne droge uporabljali, jih uporabljajo in jih bodo uporabljali tudi v prihodnje. Trenutek, ko izgine želja po omami in užitku, je trenutek, ko izgine tudi človek. Čas bi bil, da droge sprejmemo kot pogoj, ki določa meje našega delovanja, se sprijaznimo s svetom z njimi in se raje osredotočimo vprašanje, kako čimveč ljudi speljati mimo njihovih pasti in kako čimveč ujetim povrniti življenje in dostojanstvo.

#### **9.4 Metodološke in teoretske omejitve diplomskega dela**

Diplomsko delo je zastavljeno kot poskus dekonstrukcije globalnega mednarodnega režima nadzora nad mamili (lahko bi ga imenovali tudi meta-režim). Režim je namreč možno raziskovati tudi na regionalni, sub-regionalni, bilateralni ali nacionalni ravni, pri čemer bi se rezultati (zlasti če bi se osredotočili na specifične zakonodaje in politične ter kazenske prakse in ne na osnovno normativno strukturo režima, ki jo, glede na članstvo konvencij OZN o mamilih, sprejemajo praktično vse države sveta) med posameznimi deli

---

<sup>190</sup> Več o alternativnih rešitvah še v Barret in dr. (2008), Cohen (1999), Harwood in dr. (2009) in Transnational Institute (2009).

sveta močno razlikovali (evropski režim se na primer močno razlikuje od ameriškega, švicarski pa od iranskega).

Druga omejitev zadeva metodologijo, ki smo je uporabili za analizo naraščanja vpliva dejavnika znanja. V optimalnem primeru bi se vpliv znanja seveda preučilo z analizo predlogov epistemskih skupnosti, ki so bili dejansko prevedeni v zakonodajne in politične ukrepe, kar pa zaradi prostorske omejenosti ni mogoče, na ravni naše analize pa niti uresničljivo ali smotno (nemogoče je namreč analizirati vse predloge, ki so bili v svetovnem merilu kdajkoli podani in zavrnjeni ali sprejeti, tak pristop je bolj smiselen za analizo regionalnih (analiza evropskega režima nadzora nad mamili se, recimo, nahaja v Elvins (2003)), sub-regionalnih ali nacionalnih režimov.

V diplomskem delu smo uporabili uvide mnogih različnih teorij mednarodnih odnosov oziroma režimov. Še enkrat bi radi poudarili, da dinamični model razvoja režima ne predstavlja združitve vseh teorij v eno samo integralno teorijo, temveč je zgolj pripomoček za njihovo ureditev v enoten model, pri čemer analiza na meta-teoretski ravni poteka ločeno vse do končnega poskusa sinteze obeh meta-pristopov. Prav tako ne želimo namigovati, da bi bilo v skladu z našimi tezami različna obdobja režima bolj smiselno preučevati z različnimi teoretskimi pristopi (zgodnje obdobje na primer z neorealizmom, kasnejša obdobja pa z institucionalizmom), saj je vrednost posamezne teorije prav v njeni univerzalni pojasnjevalni moči. Želeli smo zgolj soočiti dejavnike, ki jih izpostavljajo posamezne teorije, in preučiti, kateri so bili bolj in kateri manj pomembni. Naša ugotovitev, da je moč odigrala relativno najpomembnejšo vlogo v formaciji in razvoju režima nadzora, pa bi brez dvoma njegovo analizo najbolj olajšala neorealistom.

V diplomskem delu smo večino pozornosti namenili nastanku in razvoju mednarodnega režima nadzora nad mamili, manj pa njegovim (neposrednim) kritikam in predlogom za alternativne rešitve. Menimo, da ti dve vprašanji predstavljata zelo obetavno področje raziskovanja in ju ponujamo kot predlog za morebitni nadaljnji razmislek o povezavi med politiko mednarodnega prava in nadzorom nad mamili.

## 10 Literatura

- Adler, Emanuel. 2003. Constructivism and International Relations. V *Handbook of international relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmons, 95–118. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi: SAGE Publications.
- Archer, Clive. 2001. *International Organizations*. London, New York: Routledge.
- Arnao, Giancarlo. 1993. Cena birokracije v boju proti drogam. V *Cena prohibicije drog*, ur. Marco Taradash, 52–8. Ljubljana: Taxus.
- Barkin, Samuel J. in Bruce Cronin. 1994. The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations. *International Organization* 48 (1): 107–30.
- Barnett, Michael. 2007. Družbeni konstruktivizem. V *Globalizacija svetovne politike: uvod v mednarodne odnose.*, ur. John Baylis in Steve Smith, 323–48. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Barret, Damon, Rick Lines, Rebecca Schleiffer, Richard Elliott in David Bewley-Taylor. 2008. *Recalibrating the regime: The need for a human rights based approach to international drug policy*. Beckley Foundation Drug Policy Programme and International Harm Reduction Association. Dostopno prek: [http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report\\_13.pdf](http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report_13.pdf) (2. julij 2010).
- Bayer, I. in H. Ghodse. 1999. *Evolution of International Drug Control, 1945–1995*. Dostopno prek: [http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin\\_1999-01-01\\_1\\_page003.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1999-01-01_1_page003.html) (17. marec 2010).
- Baudelaire, Charles. 1984. *Baudelaire*. Ljubljana: Založba Mladinska knjiga.
- BBC. 2009. *Summary of World War One*. Dostopno prek: [http://www.bbc.co.uk/history/worldwars/wwone/summary\\_01.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/worldwars/wwone/summary_01.shtml) (3. marec 2010).
- Beck, Robert J. 2009. International law and international relations scholarship. V *Routledge Handbook of International Law*, ur. David Armstrong, 13–43. New York: Routledge.
- Bewley-Taylor, David R. 1999. *The United States and International Drug Control*. London, New York: Pinter.
- 2003a. Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities. *International Journal of Drug Policy* 14 (2): 171–9.
- 2003b. The American Crusade: The Internationalization of Drug Prohibition. *Addiction Research and Theory* 11 (2): 71–81.
- 2004. Harm reduction and the global drug control regime: contemporary problems and future prospects. *Drug & Alcohol Review* 23 (4): 483–9.
- in Cindy Fazy. 2003. Prohibition, pragmatism and drug policy repatriation. *International Journal of Drug Policy* 14 (2): 141–3.
- Brglez, Milan. 2008. *Filozofija družbenih ved v znanosti o mednarodnih odnosih: od kritike političnega realizma h kritičnemu ontološkemu realizmu*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bull, Melissa. 2008. *Governing the Heroin Trade: From Treaties to Treatment*. Hampshire: Ashgate.

- Bush, Gerald W., Ronald Christensen, Jack A. Kinney, A. Arthur Lowental in Wilfor H. Welch. 1972. *A study of international control of narcotics and dangerous drugs: Final report*. Washington: Drug control division, Office of scientific support, Bureau of narcotics&dangerous drugs, US Department of justice.
- Buxton, Julia. 2006. *The political economy of narcotics: Production, consumption and global markets*. London, New York: Zed Books LTD.
- Carstairs, Catherine. 2005. The stages of the international drug control system. *Drug&Alcohol Review* 24 (1): 57–65.
- Central Intelligence Agency. 2010. *The World Factbook*. Country comparison: GDP. Dostopno prek: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html> (30. junij 2010).
- Chatterjee, S. K. 1981. *Legal aspects of international drug control*. Haag: Martinus Nijhoff Publishers bv.
- CND. 2009. *Politična deklaracija in akcijski načrt za sodelovanje in uravnoteženo strategijo za soočenje s svetovnim problemom drog – Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem*, sprejeta 12. marca 2009. Dostopno prek: <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-52-RelatedFiles/V0984963-English.pdf> (24. maj 2010).
- Cohen, Peter. 1999. Shifting the main purposes of drug control: from suppression to regulation of use. Reduction of risks as the new focus for drug policy. *International Journal of Drug Policy* 10 (3): 223–34.
- Courtwright, David T. 2001. *Forces of Habit: Drugs and the Making of the Modern World*. Cambridge, London: Harvard University Press.
- Dekker, Ige F. in Wouter G. Werner. 2004. *Governance and International Legal Theory*. Leiden: Koninklijke Brill, NV.
- Deng, Francis M. 2007. The guiding principles of international displacement and the development of international norms. V *International law and international relations: Bridging theory and practice*, ur. Thomas J. Biersteker, Peter J. Spiro, Chandra Lekha Sriram in Veronica Raffo, 141–65. New York: Routledge.
- De Ruyver, Brice, Gert Vermeulen, Tom Vander Beken, Freya Vander Laenen in Kim Geenens. 2002. *Multidisciplinary Drug Policies and UN Drug Treaties*. Antwerpen–Apeldorn: Institute for International Research of Criminal Policy.
- Dikkoter, Frank., Lars Laamann in Xun Zhou. 2004. *Narocitic Culture. A History of Drugs in China*. London: C. Hurst & Company.
- 2007. China, British Imperialism and the Myth of the »Opium Plague«. V *Drugs and Empires: Essays in Modern Imperialism and Intoxication, c.1500–c.1930*, ur. James H. Mills in Patricia Barton, 19–38. New York: Palgrave Macmillan.
- Drucker, Ernest. 2003. Deconstructing international drug prohibition. *International Journal of Drug Policy* 14 (2): 201–2.
- Druglibrary. 2009. *International Legal Environment*. Dostopno prek: [http://www.druglibrary.org/schaffer/LIBRARY/studies/canadasenate/vol3/chapter19\\_public\\_policy\\_options.htm](http://www.druglibrary.org/schaffer/LIBRARY/studies/canadasenate/vol3/chapter19_public_policy_options.htm) (10. marec 2010).

- Dunajska konvencija o pogodbenem pravu – Vienna Convention on the Law of Treaties*, sprejeta 22. maja 1969 na Dunaju, v veljavi od 27. januarja 1980. Dostopno prek: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf) (10. marec 2010).
- ECOSOC. 1946. *Resolucija 9(I)*, sprejeta 16. februarja 1946. Dostopno prek: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/041/51/IMG/NR004151.pdf?OpenElement> (1. marec 2010).
- Elvins, Martin. 1999. Drugs, the State and Global Change: A Contemporary European Perspective. *Cultural Values* 3 (4): 503–23.
- 2003. *Anti-drugs policies of European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Encyclopaedia Britannica. 2010a. *East India Company*. Dostopno prek: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/176643/East-India-Company> (14. februar 2010).
- 2010b. *Paris Peace Conference*. Dostopno prek: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/443901/Paris-Peace-Conference> (15. marec 2010).
- Encyclopedia of Drugs, Alcohol and Addictive Behavior. 2009. *Anslinger, Harry Jacob and US Drug Policy*. Dostopno prek: <http://www.enotes.com/drugs-alcohol-encyclopedia/anslinger-harry-jacob-u-s-drug-policy> (25. april 2010).
- Enotna konvencija o mamilih – Single Convention on Narcotic Drugs*, sprejeta 30. marca 1961 na Konferenci Združenih narodov za sprejetje Enotne konvencije o mamilih v New Yorku, stopila v veljavo 13. decembra 1964. Dostopno prek: [http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/slike/e-pravosodje/Mednarodne\\_pogodbe/Prevodi/23-1964-002-PREVOD.pdf](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/slike/e-pravosodje/Mednarodne_pogodbe/Prevodi/23-1964-002-PREVOD.pdf) (15. november 2009).
- Fazey, Cindy S. J. 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 (2): 155–69.
- Fearon, James in Alexander Wendt. 2003. Rationalism v. Constructivism: A skeptical View. V *Handbook of international relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Rise in Beth A. Simmons, 52–72. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi: SAGE Publications.
- Finnemore, Martha. 2007. New directions, new collaborations for international law and international relations. V *International law and international relations: Bridging theory and practice*, ur. Thomas J. Biersteker, Peter J. Spiro, Chandra Lekha Sriram in Veronica Raffo, 266–77. New York: Routledge.
- in Kathryn Sikkink. 1998. Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52 (4): 887–917.
- Friesendorf, Cornelius. 2007. *US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the Cocaine and Heroin Industry*. Abingdon: Routledge.
- Galen Carpenter, Ted. 2003. *Bad Neighbor Policy: Wahington's Futile War on Drugs in Latin America*. New York: Palgrave MacMillan.
- Galtung, Johan. 1996. *Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization*. London: SAGE.
- Gerritsen, Jan-Willem. 2000. *The control of fuddle and flash. A sociological history of the regulation of alcohol and opiates*. Leiden: Koninklijke Brill, NV.



- Gregg, Robert W. 1974. The International Control System for Narcotic Drugs. V *Drugs, Politics and Diplomacy: The International Connection*, ur. Luiz R. S. Simmons in Abdul A. Said, 281–308. Beverly Hills, London: SAGE.
- GS OZN. 1984. *Deklaracija o nadzoru trgovine z drogami in zlorabe drog – Declaration on the Control of Drug Trafficking and Drug Abuse (A/RES/39/142)*, sprejeta 14. decembra 1984. Dostopno prek: <http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r142.htm> (10. marec 2010).
- 1987. *Resolucija A/RES/42/112*, sprejeta 7. decembra 1987, 5. čl. Dostopno prek: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR051344/IMG/NR051344.pdf?OpenElement> (12. marec 2010).
- 1990. *Politična deklaracija in Globalni akcijski program – Political Declaration and Global Programme of Action (S-17/2)*, sprejeta 23. februarja 1990 v New Yorku. Dostopno prek: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/S-17/13&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S-17/13&Lang=E) (12. marec 2010).
- 1994. *Resolucija A/RES/49/168*, sprejeta 23. decembra 1994 v New Yorku. Dostopno prek: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/769/87/PDF/N9576987.pdf?OpenElement> (14. marec 2010).
- 1998a. *Deklaracija o smernicah za zmanjšanje povpraševanja po drogah – Declaration on the guiding principles of drug demand reduction (A/RES/S-20/3)*, sprejeta 10. junija 1998 na posebnem zasedanju Generalne skupščine Združenih narodov posvečenemu boju proti svetovni problematiki drog (*Special Session of General Assembly Devoted to Countering the World Drug Problem Together*) od 8. do 10. junija 1998. Dostopno prek: <http://www.un.org/ga/20special/demand.htm> (12. marec 2010).
- 1998b. *Politična deklaracija (A/RES/S-20/2) – Political declaration*, sprejeta 21. oktobra 1998 v New Yorku. Dostopno prek: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/775/09/PDF/N9877509.pdf?OpenElement> (14. marec 2010).
- 2000. *Milenijska deklaracija Združenih narodov (A/RES/55/2) – United Nations Millennium Declaration*, sprejeta 8. septembra 2000 v New Yorku. Dostopno prek: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (15. marec 2010).
- Haas, Peter M. 1993. Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-operation. V *Regime theory and international relations*, ur. Volker Rittberger s pomočjo Peter Mayer, 168–201. New York: Oxford University Press.
- Haggard, Stephan in Beth A. Simmons. 1987. Theories of International Regimes. *International Organization* 41 (3): 491–517.
- Haralambos, Michael in Martin Holborn. 1999. *Sociologija: teme in pogledi*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Hasenclever, Andreas., Peter Mayer in Volker Rittberger. 1997. *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, Andrew. 2003a. International Society and the Study of Regimes: A Reflective Approach. V *Regime theory and international relations*, ur. Volker Rittberger s pomočjo Peter Mayer, 49–72. New York: Oxford University Press.
- 2003b. Norms and Ethics in International Relations. V *Handbook of international relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmons., 137–54. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi: SAGE Publications.

- Huxley, Aldous. 1993. *Vrata zaznavanja*. Ljubljana: Studia humanitatis minora.
- INCB. 2010. *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*. Dostopno prek: [http://www.incb.org/incb/convention\\_1961.html](http://www.incb.org/incb/convention_1961.html) (24. april 2010).
- Jackson, Robert H. 1987. Quasi–States, Dual Regimes and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World. V *International Law and International Relations*, ur. Beth A. Simmons in Richard H. Steinberg, 205–32. New York: Cambridge University Press.
- Jelsma, Martin. 2003. Drugs in the UN system: the Unwritten History of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on Drugs. *International Journal of Drug Policy* 14 (2): 181–95.
- 2009. *Legislative Innovation in Drug Policy*. Transnational Institute. Dostopno prek: <http://www.ungassondrugs.org/images/stories/legislativeinnovation.pdf> (14. april 2010).
- 2009. *Stepping away from the darkness*. Transnational Institute. Dostopno prek: [http://www.sciencedirect.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/science?\\_ob=MImg&\\_imagekey=B6VJX-485V26H-2-1&\\_cdi=6106&\\_user=4776866&\\_pii=S0955395903000069&\\_orig=browse&\\_coverDate=04%2F30%2F2003&\\_sk=999859997&view=c&wchp=dGLbVtz-zSkWb&md5=f15940b6472f89cccfe6364792c126bb&ie=/sdarticle.pdf](http://www.sciencedirect.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/science?_ob=MImg&_imagekey=B6VJX-485V26H-2-1&_cdi=6106&_user=4776866&_pii=S0955395903000069&_orig=browse&_coverDate=04%2F30%2F2003&_sk=999859997&view=c&wchp=dGLbVtz-zSkWb&md5=f15940b6472f89cccfe6364792c126bb&ie=/sdarticle.pdf) (14. april 2010).
- Južnič, Stane. 1980. *Kolonializem in dekolonizacija*. Maribor: Obzorja.
- Katzenstein, Peter J. 1993. Coping with Terrorism: Norms and Internal Security in Germany and Japan. V *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, ur. Judith Goldstein in Robert O. Keohane, 265–95. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O. 1982. Demand for international regimes. V *International Law and International Relations*, ur. Beth A. Simmons in Richard H. Steinberg, 18–42. New York: Cambridge University Press.
- 1984. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Klabbers, Jan. 2007. *An introduction to international institutional law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Konvencija o omejevanju proizvodnje in nadzoru razpečevanja mamil – Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs*, sprejeta 13. julija 1931 na Konferenci o omejitvi proizvodnje mamil v Ženevi, stopila v veljavo od 9. julija 1933. Dostopno prek: <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1934/9.html> (15. januar 2010).
- Konvencija o psihotropnih substancah – Convention on Psychotropic Substances*, sprejeta 21. februarja 1971 na Konferenci za sprejetje konvencije o psihotropnih substancah (*Conference for adoption of Convention on Psychotropic Substance*), v veljavi od 16. avgusta 1976. Dostopno prek: [http://www.incb.org/pdf/e/conv/convention\\_1971\\_en.pdf](http://www.incb.org/pdf/e/conv/convention_1971_en.pdf) (12. marec 2010).
- Konvencija o zatiranju nedovoljene trgovine z nevarnimi drogami – Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs*, sprejeta 26. junija 1936 na Konferenci o zatiranju nedovoljene trgovine z nevarnimi drogami v Ženevi, stopila v veljavo 26. oktobra 1939. Dostopno prek: [http://untreaty.un.org/English/CTC/ch\\_VI\\_11p.pdf](http://untreaty.un.org/English/CTC/ch_VI_11p.pdf) (15. januar 2010).

- Konvencija Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu – United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, sprejeta 15. novembra 2000 v New Yorku, stopila v veljavo 29. septembra 2003. Dostopno prek: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-e.pdf> (18. april 2010).
- Konvencija Združenih narodov zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi – United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, sprejeta 19. decembra 1988 na Konferenci za sprejetje Konvencije zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi (*Conference for the Adoption of United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*), stopila v veljavo 11. novembra 1990. Dostopno prek: [http://www.incb.org/pdf/e/conv/1988\\_convention\\_en.pdf](http://www.incb.org/pdf/e/conv/1988_convention_en.pdf) (14. april 2010).
- Korrieh, Chima J. 2007. Dangerous drinks and the Colonial State: Illicit Gin Prohibition and Control in Colonial Nigeria. V *Drugs and Empires: Essays in Modern Imperialism and Intoxication, c.1500–c.1930*, ur. James H. Mills in Patricia Barton, 101–15. New York: Palgrave Macmillan.
- Koskenniemi, Martti. 2009. Miserable Comforters: International Relations as New Natural Law. *European Journal of International Relations* 15 (3): 395–422.
- Košir, Matej. 2002. Vpliv nezakonite trgovine s prepovedanimi drogami na mednarodno, regionalno in nacionalno varnost. *Teorija in praksa* 39 (6): 1028–36.
- Kovač, Bogomir. 2009. Združene države Evrope. *Mladina* 2009 (48). Dostopno prek: [http://www.mladina.si/tehdnik/200948/zdruzene\\_drzave\\_evrope](http://www.mladina.si/tehdnik/200948/zdruzene_drzave_evrope) (16. april 2010).
- Krajewski, Krzysztof. 1999. How flexible are the United Nations drug conventions. *International Journal of Drug Policy* 10 (4): 329–38.
- Krasner, Stephen. 1982. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. V *International Law and International Relations*, ur. Beth A. Simmons in Richard H. Steinberg, 3–17. New York: Cambridge University Press.
- 1993. Sovereignty, regimes and human rights. V *Regime theory and international relations*, ur. Volker Rittberger s pomočjo Peter Mayer, 139–67. New York: Oxford University Press.
- Kratochwill, Friedrich. 2000. How do norms matter? V *The Role of Law in International Politics: Essays in the International Relations and International Law*, ur. Michael Byers, 35–68. Oxford: Oxford University Press.
- in John Gerard Ruggie. 1986. International organization: a state of the art on an art of the state. *International Organization* 40 (4): 753–75.
- Lamy, Steven L. 2007. Sodobni večinski pristopi: neorealizem in neoliberalizem. V *Globalizacija svetovne politike: uvod v mednarodne odnose*, ur. John Baylis in Steve Smith, 263–90. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Legro, Jeffrey W. 1997. Which Norms Matter? Revisiting the »Failure« of Internationalism. V *International Law and International Relations*, ur. Beth A. Simmons in Richard H. Steinberg, 233–58. New York: Cambridge University Press.
- Levine, Harry G. 2003. Global drug prohibition: its uses and crises. *International Journal of Drug Policy* 14 (2): 145–53.
- Lukšič, Igor. 1999. Droga kot politično razmerje. *Teorija in praksa* 36 (5): 820–6.

- Little, Richard. 2008. Mednarodni režimi. V *Globalizacija svetovne politike: mednarodni problemi*, ur. John Baylis, Steve Smith in Patricia Owens, 122–41. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
- Lovec, Marko. 2008. Moderna med trgovino in državo. Diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
- Lowes, Peter D. 1966. *Genesis of international narcotics control*. Ženeva: Libraire Droz.
- Lu, Hong, Terance D. Miethe in Bin Liang. 2009. *China's Drug Practices and Policies. Regulating Controlled Substances in Global Context*. Farnham, Burlington: Ashgate.
- MacCoun, Robert, Peter Reuter in Thomas Schelling. 1996. Assessing Alternative Drug Control Regimes. *Journal of Policy Analysis and Management* 15 (3): 330–52.
- Makarovič, Svetlana. 2007. *Prekleti kadilci*. Ljubljana: Sanje.
- Mayer, Peter, Volker Rittberger in Michael Zürn. 1993. Regime theory: State of the Art and Perspectives. V *Regime theory and international relations*, ur. Volker Rittberger s pomočjo Peter Mayer, 391–432. New York: Oxford University Press.
- McAllister, William B. 1992. Conflict of Interest in the International Drug Control System. V *Drug Control Policy: Essays in Historical & Comparative Perspective*, ur. William O. Walker III, 143–66. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- 2000. *Drug Diplomacy in the Twentieth Century. An international history*. London: Routledge.
- 2007. »Wolf by the Ears«: The Dilemmas of Imperial Opium Policymaking in the Twentieth Century. V *Drugs and Empires: Essays in Modern Imperialism and Intoxication, c.1500–c.1930*, ur. James H. Mills in Patricia Barton, 204–19. New York: Palgrave Macmillan.
- 2009. *Presentation for Canadian Senate on International Drug Diplomacy*. Dostopno prek: <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/ille-e/presentation-e/william-e.htm> (17. november 2009).
- in Joseph Spillane. 2003. Keeping the lid on: a century of drug regulation and control. *Drug and Alcohol Dependence* 70 (3): 5–12.
- Mearsheimer, John J. 1994. The False Promise of International Institutions. *International Security* 19 (3): 5–49.
- Mednarodna komisija za opij. 1909. *Resolucije Mednarodne komisije za opij*. Dostopno prek: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100\\_Years\\_of\\_Drug\\_Control.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf) (10. december 2009).
- Mednarodna konferenca Združenih narodov o zlorabi drog in ilegalnem trgovanju. 1987a. *Deklaracija mednarodne konference o zlorabi drog in ilegalnem trgovanju – Declaration of the International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking*, sprejeta 26. junija 1987 na Dunaju. Dostopno prek: <http://www.nzdl.org/cgi-bin/library.cgi?e=d-00000-00-off-0cdl-00-0-0-10-0-0-0direct-10-4-0-11-11-en-50-20-about-00-0-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00&a=d&c=cdl&cl=CL4.162&d=HASH6756f63121ab31e2e8bfbc.4> (17. marec 2010).
- Mednarodna konferenca Združenih narodov o zlorabi drog in ilegalnem trgovanju. 1987b. *Celovit multidisciplinaren osnutek prihodnjih aktivnosti v zvezi z zlorabo drog – Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control*, sprejet 26. junija 1987 na Dunaju. Dostopen prek: <http://www.nzdl.org/cgi-bin/library.cgi?e=d-00000-00-off-0cdl-00-0-0-10-0-0-0direct-10-4-0-11-11-en-50-20-about-00-0-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00&a=d&c=cdl&cl=CL4.162&d=HASH6756f63121ab31e2e8bfbc.4>

- 4———0—11—11—en—50——20—about——00—0—1—00—0—0—11—1—1—0utfZz—8—00&a=d&c=cdl&cl=CL4.162&d=HASH6756f63121ab31e2e8bfb4 (17. marec 2010).
- Mednarodna konvencija o opiju – International Opium Convention*, sprejeta 23. januarja 1912 na Mednarodni konferenci o opiju v Haagu (*International Opium Conference at the Hague*), stopila v veljavo 11. februarja 1915. Dostopno prek: <http://www.vilp.de/Enpdf/e175.pdf> (10. februar 2010).
- Mednarodna konvencija o opiju – International Opium Convention*, sprejeta 19. februarja 1925 na Drugi konferenci o opiju v Ženevi, stopila v veljavo 25. septembra 1928. Dostopno prek: [http://treaties.un.org/doc/Treaties/1925/02/19250219%2006-36%20AM/Ch\\_VI\\_6\\_6a\\_6bp.pdf](http://treaties.un.org/doc/Treaties/1925/02/19250219%2006-36%20AM/Ch_VI_6_6a_6bp.pdf) (26. februar 2010).
- Meyer, Kathryn in Terry Parssinen. 1998. *Webs of smoke: Smugglers, warlords, spies, and the history of international drug trade*. Lanham: Rowman&Littlefield Publishers, Inc.
- Mirovna pogodba iz Versaillesa – Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany*, sprejeta v Versaillesu 28. junija 1919 na mirovni konferenci v Parizu, v veljavi od 10. januarja 1920. Dostopno prek: <http://www.firstworldwar.com/source/versailles.htm> (12. april 2010).
- Moravcsik, Andrew. 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Relations. *International Organization* 51 (4): 513–554.
- 2000. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. V *International Law and International Relations*, ur. Beth A. Simmons in Richard H. Steinberg, 622–52. New York: Cambridge University Press.
- Musto, David F. 1999. *The American Disease: Origins of Narcotic Control*. New York: Oxford University Press.
- Nadelman, Ethan A. 1990. Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society. *International Organization* 44 (4): 479–526.
- Nanes, Allan S. 1974. United Nations Activities in International Drug Control. V *Drugs, Politics and Diplomacy. The International Connection*, ur. Luiz R. S. Simmons in Abdul A. Said, 281–308. Beverly Hills, London: SAGE.
- Nietzsche, Friedrich. 1995. *Rojstvo tragedije iz duha glasbe*. Ljubljana: Karantanija.
- OZN. 2010a. *United Nations Treaty Collection*. Dostopno prek: <http://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=6&subid=A&lang=en> (15. marec 2010).
- OZN. 2010b. *Member States. Growth in United Nations Membership, 1945–present*. Dostopno prek: <http://www.un.org/en/members/growth.shtml#1970> (21. junij 2010).
- Pakt Društva narodov – Covenant of the League of Nations*, sprejeta 28. junija 1919, na Pariški mirovni konferenci, stopil v veljavo 10. januarja 1920. Dostopen prek: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/leagcov.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp) (10. marec 2010).
- Pease, Kelly–Kate S. 2003. *International organization: perspectives on governance in the twenty–first century*. Upper Saddle River (N.J.): Prentice Hall.
- Peter, Mateja in Milan Brglez. 2007. Dinamika razvoja mednarodnih norm – preventivna uporaba sile v mednarodnih odnosih po drugi svetovni vojni. *Teorija in praksa* 44 (6): 823–41.
- Pompidou Group. 2010a. *History*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/AboutUs/History/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/AboutUs/History/default_en.asp) (21. marec 2010).

- Pompidou Group. 2010b. *Member States*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/AboutUs/MemberStates/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/AboutUs/MemberStates/default_en.asp) (21. marec 2010).
- Protokol o omejevanju in regulaciji vzgajanja maka, proizvodnje, mednarodne trgovine in trgovine na veliko in uporabe opija – Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of, Opium*, sprejet 23. junija 1953 v New Yorku, stopil v veljavo 8. marca 1963. Dostopen prek: [http://treaties.un.org/doc/Treaties/1963/03/19630308%2002-01%20AM/Ch\\_VI\\_14p.pdf](http://treaties.un.org/doc/Treaties/1963/03/19630308%2002-01%20AM/Ch_VI_14p.pdf) (7. april 2010).
- Protokol o spremembi Enotne konvencije o mamilih – Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs*, sprejet 25. marca 1972 na Konferenci Združenih narodov o sprejetju amandmajev k Enotni konvenciji o mamilih iz leta 1961 (*United Nations Conference to Consider the Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs 1961*), v veljavi od 8. avgusta 1975. Dostopen prek: [http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin\\_1972-01-01\\_3\\_page002.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1972-01-01_3_page002.html) (12. april 2010).
- Protokol za dopolnitev sporazumov, konvencij in protokolov o mamilih sprejetih v Haagu 23. januarja 1912, v Ženevi 11. februarja 1925 in 19. februarja 1925 in 13. julija 1931, v Bangkoku 27. novembra 1931 in v Ženevi 26. junija 1936 – Protocol amending the Agreements, Conventions and Protocols on Narcotic Drugs concluded at The Hague on 23 January 1912, at Geneva on 11 February 1925 and 19 February 1925 and 13 July 1931, at Bangkok on 27 November 1931, and at Geneva on 26 June 1936*, sprejet 11. novembra 1946 v Lake Successu, New York. V veljavi od 11. novembra 1946. Dostopen prek: [http://treaties.un.org/doc/Treaties/1948/02/19480203%2010-47%20PM/Ch\\_VI\\_1p.pdf](http://treaties.un.org/doc/Treaties/1948/02/19480203%2010-47%20PM/Ch_VI_1p.pdf) (6. april 2010).
- Protokol za vzpostavitev nadzora nad drogami, ki niso vključene v Konvencijo o omejevanju predelave in nadzoru nad razpečevanjem mamil s 13. julija 1931, kot je bila dopolnjena s protokolom podpisanim v Lake Successu, New York, 11. decembra 1946 – Protocol Bringing under International Control Drugs outside the Scope of the Convention of 13 July 1931 for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs, as amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, on 11 December 1946*, sprejet 19. novembra 1948 v Parizu, v veljavi od 1. decembra 1949. Dostopen prek: [http://treaties.un.org/doc/Treaties/1949/12/19491201%2011-57%20PM/Ch\\_VI\\_13p.pdf](http://treaties.un.org/doc/Treaties/1949/12/19491201%2011-57%20PM/Ch_VI_13p.pdf) (6. april 2010).
- Raffo, Veronica, Chandra Lekha Sriram, Peter Spiro, Thomas J. Biersteker. 2007. Introduction: international law and international politics – old divides, new developments. V *International law and international relations: Bridging theory and practice*, ur. Thomas J. Biersteker, Peter J. Spiro, Chandra Lekha Sriram in Veronica Raffo, 1–24. New York: Routledge.
- Radio Netherlands Worldwide. 2009. *Evo Morales keeps chewing coca leaves*. Dostopno prek: <http://static.rnw.nl/migratie/www.radionetherlands.nl/currentaffairs/region/southamerica/090314-Morales-mc-redirected> (9. marec 2010).
- RTV Slovenije. 2010. »Balkanski bojevniki: 14 aretiranih, zaseg orožja in mamil. Dostopno prek: <http://www.rtvsl.si/slovenija/balkanski-bojevniki-14-aretiranih-zaseg-orozja-in-mamil/230987> (25. junij 2010).

- Raustiala, Karl in Anne-Marie Slaughter. 2003. International Law, International Relations and Compliance. V *Handbook of international relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Riise in Beth A. Simmons, 539–58. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi: SAGE Publications.
- Reinarman, Craig. 2003. Geopolitical and cultural constraints of international drug control treaties. *International Journal of Drug Policy* 14 (2): 205–8.
- Reus-Smit, Christian. 2004a. Introduction. V *Politics of international law*, ur. Christian Reus-Smit, 1–13. New York: Cambridge University Press.
- 2004b. Politics of international law. V *Politics of international law*, ur. Christian Reus-Smit, 14–44. New York: Cambridge University Press.
- 2008. Mednarodno pravo. V *Globalizacija svetovne politike: mednarodni problemi*, ur. John Baylis, Steve Smith in Patricia Owens, 98–121. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rise, Thomas, Stephen Ropp in Kathryn Sikkink, ur. 1999. *The Power of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rittberger, Volker s pomočjo Peter Mayer, ur. 1993. *Regime theory and international relations*. New York: Oxford University Press.
- Room, Robin in Angela Paglia. 1999. The international drug control system in the post–Cold War era: Managing markets or fighting a war? *Drug&Alcohol Review* 18 (3): 305–15.
- Roter, Petra. 1996. (Stran)poti režimske teorije : upravljanje mednarodne skupnosti in kritika režimske teorije. Diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
- 1999. Od režimske teorije do teorij mednarodnih režimov: razvoj preučevanja mednarodnih režimov. *Časopis za kritiko znanosti* 27 (197): 33–63.
- Sandholtz, Wayne in Alec Stone Sweet. 2004. Law, politics and international governance. V *Politics of international law*, ur. Christian Reus-Smit, 238–71. New York: Cambridge University Press.
- Simmons, Beth A. in Lisa L. Martin. 2003. International organizations and institutions. V *Handbook of international relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Rise in Beth A. Simmons, 192–211. London, Thousand Oaks, Calif., New Delhi: SAGE Publications 2003.
- Simmons, Beth A. in Richard H. Steinberg, ur. 2006. *International Law and International Relations*. New York: Cambridge University Press.
- Sinha, Jay. 2001. *The history and development of the leading international drug conventions*. Dostopno prek: <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/ille-e/library-e/history-e.htm#C.%20The%201925%20Geneva%20Opium%20Conventions> (10. junij 2010).
- Smith, Steve in Patricia Owens. 2007. Alternativni pristopi v mednarodni teoriji. V *Globalizacija svetovne politike: uvod v mednarodne odnose*, ur. John Baylis in Steve Smith, 349–78. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Slovenska akademija znanosti in umetnosti. 1994. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. Ljubljana: Državna založba Slovenije
- Smith, Steve. 1996. Positivism and beyond. V *International theory: Positivism and beyond*, ur. Steve Smith, Ken Booth in Marysia Zalewski, 11–44. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sporazum o nadzoru kajenja opija na Daljnem Vzhodu – Agreement for the Control of Opium Smoking in the Far East*, znan tudi kot *Agreement concerning the Suppression of Opium Smoking*, sprejet 27. novembra 1931 na Konferenci o zatiranju kajenja opija v Bangkoku, stopil v veljavo 22. aprila 1937. Dostopen prek: [http://treaties.un.org/doc/Treaties/1931/11/19311127%2006-48%20AM/Ch\\_VI\\_10p.pdf](http://treaties.un.org/doc/Treaties/1931/11/19311127%2006-48%20AM/Ch_VI_10p.pdf) (15. februar 2010).
- Sporazum o zatiranju proizvodnje, notranje trgovine in uporabe predelanega opija – Agreement Concerning the Manufacture of, Internal Trade and Use of Prepared Opium*, sprejet 11. februarja 1925 na Prvi konferenci o opiju v Ženevi, stopil v veljavo 28. julija 1926. Dostopen prek: [http://treaties.un.org/doc/Treaties/1925/02/19250211%2006-35%20AM/Ch\\_VI\\_4p.pdf](http://treaties.un.org/doc/Treaties/1925/02/19250211%2006-35%20AM/Ch_VI_4p.pdf) (10. februar 2010).
- Statut Meddržavnega sodišča – Statute of the International Court of Justice*, sprejet 26. junija 1945, kot integralni del Ustanovne listine Združenih narodov – *Charter of the United Nations*, v veljavi od 24. oktobra 1945. Dostopen prek: <http://www.unaslovenia.org/dokumenti/sms> (2. marec 2010).
- Stein, S. D. 1985. *International Diplomacy, State Administrators, and Narcotics Control*. Hampshire: Gower Publishing Company Limited.
- Strange, Susan. 1983. »Cave! Hic Dragones«: A Critique of Regime Analysis. V *International regimes*, ur. Stephen D. Krasner, 337–54. Ithaca: Cornell University Press.
- 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. London: Printer Publishers Limited.
- Tanner, Jakob. 1992. Iz zgodovine zakonodaje o drogah. *Časopis za kritiko znanosti* 20 (146–47): 91–4.
- Telegraph. 2009. *Coca leaves are not cocaine, Evo Morales insists*. Dostopno prek: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/bolivia/4976322/Coca-leaves-are-not-cocaine-Evo-Morales-insists.html> (9. marec 2010).
- Thompson, Hunter S. 1999. *Strah in groza v Las Vegasu: zblojeno potovanje v srce ameriškega sna*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Thoumi, Francisco E. 2010. The international drug control regime's straight jacket: are there any policy options? *Trends in Organized Crime* 13 (1): 75–86.
- Transnational Institute. 2009. *UN Drug control*. Dostopno prek: <http://www.ungassondrugs.org> (14. april 2010).
- 2010. *INCB interferes with countries' sovereignty*. Dostopno prek: [http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=291&Itemid=80](http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=291&Itemid=80) (12. april 2010).
- UNODC. 2007. *World Drug Report*. Dostopno prek: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2007.html> (7. april 2010).
- 2008. *A century of international drug control*. Dostopno prek: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100\\_Years\\_of\\_Drug\\_Control.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf) (2. november 2009).
- 2009. *World Drug Report*. Dostopno prek: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2009.html> (2. november 2009).
- 2010a. *Information about drugs*. Dostopno prek: <http://www.unodc.org/unodc/en/illicit-drugs/definitions/index.html> (25. november 2010).



- 2010b. *About UNODC*. Dostopno prek: <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop> (15. junij 2010).
- 2010c. *Resolutions and Decisions*. Dostopno prek: <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/09-resolutions.html> (24. april 2010).
- 2010d. *UNODC and Alternative Development*. Dostopno prek: <http://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/index.html?ref=menuside> (20. april 2010).
- Ustanovna listina Združenih narodov – Charter of the United Nations*, – sprejeta 26. junija 1945 na konferenci v San Franciscu, v veljavi od 24. oktobra 1945. Dostopno prek: <http://www.unaslovenia.org/dokumenti/ulzn> (20. marec 2010).
- Videtič, Jernej. 1998. Opij kot dejavnik v mednarodnih odnosih. *Borec* 50 (567–9): 340–64.
- Vukadinović, Radovan. 1981. Svet po drugi svetovni vojni. V *Svetovna zgodovina od začetkov do danes*, ur. Günther Böing in Meta Sluga, 620–43. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Walker III., William O. 2007. »A Grave Danger to the Peace of the East«: Opium and Imperial Rivalry in China, 1895.1920. V *Drugs and Empires. Essays in Modern Imperialism and Intoxication, c.1500–c.1930*, ur. James H. Mills in Patricia Barton, 185–203. New York: Palgrave Macmillan.
- Wendt, Alexander in Raymond Duvall. 1989. Institutions and International Order. V *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for 1990s*, ur. Ernst–Otto Czempiel in James N. Rosenau, 51–73. Lexington: Lexington Books.
- Wendt, Alexander. 2004. Driving with the Rearview Mirror: On the Rational Science of Institutional Design. V *The rational design of international institutions*, ur. Barbara Koremenos, Charles Lipson in Duncan Snidal, 259–90. New York: Cambridge University Press.
- Weaver, Ole. 1996. The rise and fall of the inter–paradigm debate. V *International theory: Positivism and beyond*, ur. Steve Smith, Ken Booth in Marysia Zalewski, 149–85. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiener, Antje. 2008. *The invisible constitution of politics: Contested norms and international encounters*. New York: Cambridge University Press.
- Willoughby, W.W. 1925. *Opium as an International Problem: The Geneva Conferences*. Baltimore: The John Hopkins Press.
- World Health Organization. 1947. *Chronicle of World Health Organization, Vol. 1., 1947*. Dostopno prek: [http://whqlibdoc.who.int/hist/chronicles/chronicle\\_1947.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hist/chronicles/chronicle_1947.pdf) (20. marec 2010).
- 2009. *History of WHO*. Dostopno prek: <http://www.who.int/about/history/en/index.html> (20. marec 2010).
- Yearbook of International Organization*. 2005. München: Union of International Associations.
- Young, Oran R. in Gail Osherenko. 1993. Testing Theories for Regime Formation: Findings from a Large Collaborative Research Project. V *Regime theory and international relations*, ur. Volker Rittberger s pomočjo Peter Mayer, 232–51. New York: Oxford University Press.

- Zadnikar, Darij. 1992. Zagrej – razkosani Dioniz: opoj in civilizacija. *Časopis za kritiko znanosti* 20 (146–47): 19–28.
- Zimring, Franklin E. in Gordon Hawkins. 1992. *In search for rational drug control*. Cambridge: Cambridge University Press.