

UNGASS 2016: in de Weense houdgreep

Pien Metaal

Lang vóór de Speciale Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (de *United Nations General Assembly Special Session*, of UNGASS) over het werelddrugprobleem die van 19 tot 21 april 2016 in New York plaatsvond, was al duidelijk dat er van de oorspronkelijke inzet weinig terecht zou komen. Dat de speelruimte om het huidige internationale regime inzake drugscontrole aan een ernstige en kritische evaluatie te onderwerpen, beperkt zou zijn, was al duidelijk, vanwege de grote verschillen in opvattingen tussen de lidstaten. Tijdens de alleraatste uren van de reguliere 59ste zitting van de Commissie voor Verdovende Middelen (*Commission on Narcotic Drugs*, of CND) in maart werd de UNGASS-slotverklaring – onder de hoge druk om een consensus te bereiken – na meer dan een jaar van gespannen onderhandelingen aangenomen.

De VN Veiligheidsraad of een meerderheid van VN-lidstaten kunnen een speciale zitting van de Algemene Vergadering van de VN vragen om zaken van bijzonder belang op het hoogste politieke niveau te bespreken. In de geschiedenis van de VN hebben ondertussen reeds 30 UNGASS-bijeenkomsten plaatsgevonden. Twee daarvan gingen over het drugprobleem, in 1990 en in 1998.

In beide gevallen waren specifieke gebeurtenissen in landen waar de politieke spanningen rondom de drugsbestrijding hoog waren opgelopen, de aanleiding. In Colombia noopte de moord op de leidende presidentskandidaat Luis Carlos Galán in augustus 1989 de toenmalige president Virgilio Barco Vargas tot een verzoek aan de VN om een speciale zitting. Tijdens de jaren daarna werden de gevolgen van het eenzijdig repressieve drugsbestrijdingsmodel steeds duidelijker en nam de polarisatie tussen verschillende landen over de te volgen strategie almaar toe. Mexico speelde eenzelfde rol in de aanloop naar de tweede UNGASS-meeting over drugs in 1998 (Jelsma, 2003; 2015).

De aanleiding voor de Speciale Zitting in 2016 dateert van 2012, toen drie presidenten (van Colombia, Guatemala en Mexico) de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties in een brief dringend verzochten om het voortouw te nemen in de discussie over de internationale drugsbestrijdingsstrategie, omdat ‘de georganiseerde misdaad, en in het bijzonder het geweld dat deze veroorzaakt, een gevaar vormen voor de ontwikkeling, de veiligheid en de democratische samenleving van alle naties. Het herzien van de huidige benadering van het drugprobleem door de internationale gemeenschap kan niet langer worden uitgesteld’ (eigen vertaling) (*Guatemala Times*, 1 oktober 2012).

De grondslag voor deze gezamenlijke politieke stap werd tijdens de Top van de Organization of American States (OAS) in Cartagena in april 2012 gelegd, toen een aantal zittende regeringsleiders voor het eerst openlijk verklaarde dat de ‘War on Drugs’ een mislukking is, en een open debat over alternatieven noodzakelijk was. De daaruit voortvloeiende OAS-studie over de effecten en gevolgen van het huidige drugscontroleregime, én een studie naar alternatieve scenario’s zorgden

Pien Metaal

voor een verdieping van de discussie in de maanden daarna (OAS, 2014). Het verzoek van de Latijns-Amerikaanse landen aan de VN was bedoeld om het debat een niveau hoger te tillen.

Het besluit van de regering van Uruguay in 2010 om haar nationale cannabismarkt te reguleren, de voortschrijdende regulering van de cannabismarkt in een aantal deelstaten van de VS, en de opzegging van het Enkelvoudig Verdrag door Bolivia (om vervolgens weer tot het verdrag toe te treden onder voorbehoud van de erkenning van het traditioneel gebruik van cocabladeren), waren belangrijke beleidsontwikkelingen die de discussie op scherp zetten.

De VN honoreerde de noodkreet om 'een grondige herziening die alle beschikbare opties bekijkt, inclusief regulering van de markt, om een nieuw paradigma te vinden, dat de stroom van middelen naar de georganiseerde misdaad kan stoppen' (eigen vertaling) (*Guatemala Times*, 1 oktober 2012), door de Speciale Zitting van de Algemene Vergadering die het politieke drugsactieplan van 2009 na tien jaar moest evalueren, drie jaar te vervroegen. Een nieuwe UNGASS over drugs was een feit.

De inzet was hoog, te hoog bleek al snel. De drugsbureaucratie van de Verenigde Naties (de *Commission on Narcotic Drugs*, de *International Narcotics Control Board* en het *United Nations Office on Drugs and Crime*) is gevestigd in Wenen, terwijl de Algemene Vergadering in het VN-hoofdkwartier in New York zetelt. Zodra het besluit tot de speciale topzitting was genomen, barstte de strijd om de controle over het voorbereidingsproces van de UNGASS los. Daarmee werd de uitkomst overigens voor een groot deel reeds bepaald.

Ondanks het besluit van de Algemene Vergadering eind 2014, dat UNGASS moest verlopen volgens 'een inclusief voorbereidingsproces met substantieve externe consultaties, waarin alle organen, instellingen en gespecialiseerde eenheden van het VN-systeem, alle relevante internationale en regionale organisaties, en alle maatschappelijke en andere relevante actoren volledig aan het proces kunnen bijdragen' (UN, 2015: paragraaf 6), en ondanks het feit dat armere landen op de hulp van de VN konden rekenen om volledig deel te kunnen nemen, viel dat in de praktijk helemaal anders uit. Het besluit om de Weense Commissie voor Verdoevende Middelen (de *Commission on Narcotic Drugs*, of CND) het UNGASS-proces te laten leiden, kwam er na veel gelobby onder de bezielende leiding van de Egyptische ambassadeur Khaled Shamaa, een exponent van het conservatieve kamp dat de potentiële hervormingen bepaald geen warm hart toedraagt. De voorzitter van de Algemene Vergadering in New York werd verzocht het proces te 'ondersteunen, te begeleiden en te volgen'.

Als startpunt voor de uitkomst van de top werd landen en regio's gevraagd om hun visie op 'het werelddrugsprobleem' op papier te zetten. De Secretaris-Generaal breidde het mandaat van de *UN System Task Force on Transnational Organized Crime and Drug Trafficking* (een initiatief dat gezamenlijk wordt geleid door het Departement van Politieke Zaken (het *United Nations Department of Political Affairs*) en het VN Kantoor voor Drugs en Misdaad (het *United Nations Office on Drugs and Crime*)) uit om ter voorbereiding van de UNGASS zo veel mogelijk bijdragen vanuit het VN-apparaat te verzamelen. Het UNODC zette ter ondersteu-

ning een speciale website op, waar ook NGO's en academici hun bijdragen kwijt konden.

Al spoedig werd duidelijk dat deze bijdragen voor het onderhandelingsproces voor de UNGASS-slotverklaring in Wenen geen inspiratiebron vormden: het zogenoemde 'inclusieve proces' verwerd een achterkamergesprek tussen een beperkt aantal landen, gekenmerkt door ondoorzichtigheid. De kritiek op dit proces vanwege hervormingsgezinde landen en de NGO-wereld was niet van de lucht: de verschillende versies van het uitkomstdocument bleken niet alle kanttekeningen en suggesties vanwege sommige landen te bevatten. Het document werd 'selectief geredigeerd', zodat kritische noten systematisch buiten beschouwing werden gelaten. De landen zonder diplomatieke vertegenwoordiging in Wenen (een stuk of zeventig, waaronder de meeste Caribische en Afrikaanse landen) waren de facto overigens uitgesloten van de onderhandelingen.

De discussies spitsten zich toe op thema's als de doodstraf voor drugsdelicten (wettelijk voorzien in 35 landen, waarvan er 7 ook effectief de doodstraf uitvoeren); *harm reduction* of schadebeperkende strategieën (bijv. substitutiebehandeling voor heroïnegebruikers, spuitenruil en gebruikersruimtes); het 'traditioneel' (religieus, medicinaal) gebruik van drugs; de alternatieve ontwikkeling voor de boeren die nu van de illegale gewassen afhankelijk zijn; de proportionaliteit van het straffenarsenaal voor drugsdelicten; en de voorziening van essentiële medicijnen voor onder meer pijnbestrijding. Strategieën waarvan het positieve effect op de mensenrechten, de volksgezondheid en de veiligheid al lang bewezen is, bleken voor een aantal landen niet aanvaardbaar en werden om die reden tijdens de onderhandelingen 'geparkeerd'. Omdat de druk om een consensus te bereiken in Wenen zo groot was, werden ze vervolgens gewoon begraven. Van een discussie over de pro's en contra's van de regulering van drugs was in het geheel geen sprake.

Er leek zelfs sprake van enige paniek onder de organisatoren van de *United Nations General Assembly Special Session* in New York. Het slotdocument werd meteen na de openingsceremonie afgehamerd, kennelijk om te voorkomen dat een land alsnog de zwaarbevochte 'consensus' ter discussie zou willen stellen. Overigens is dat geen ongebruikelijke strategie bij de VN, ook bij het Klimaatakkoord in 2015 gebeurde dat. Het uiteindelijke slotdocument reflecteert nauwelijks de rijkdom aan discussies en ontwikkelingen die gaande zijn in veel landen, al zijn er kleine verbeteringen aangebracht, vooral met betrekking tot verbeterde afspraken over de toegang tot essentiële medicijnen.

Ondertussen, in de echte wereld ...

De rol die Nederland ter voorbereiding van en tijdens de UNGASS-meting speelde, is ronduit zwak te noemen. De hoogste Nederlandse vertegenwoordiger in New York, staatssecretaris Martin van Rijn van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en géén fan van het drugsdossier, verdedigde in zijn verklaring voor de UNGASS weliswaar het Nederlandse *harm reduction*-beleid, maar verder vermeed hij vakkundig alle hete aardappels. Als EU-voorzitter

Pien Metaal

had Nederland in de aanloop naar de UNGASS-bijeenkomst een geweldige kans om rond een aantal heikele thema's (zoals onder meer schadebeperkende of *harm reduction*-strategieën) een sterke, gezamenlijke EU-positie te promoten. Dat mislukte evenwel om allerlei redenen: een zwak mandaat vanuit Den Haag, de lage politieke prioriteit van het drugsthema in Europa op dit moment, de reeds in een vroeg stadium gemaakte afspraken binnen de G7 (onder Duits voorzitterschap) en tussen de VS en EU om in elk geval geen discussie over de verdragen toe te laten, en het ontbreken van een internationaal gedeelde visie op de problematiek. Het spagaat dat Nederland met betrekking tot de cannabismarkt reeds decennia aanhoudt, begint pijn te doen. De faam van een progressief Nederlands drugsbeleid taant en het land wordt – langs links en langs rechts – ingehaald.

Zoals eerder genoemd, hebben de beleidsontwikkelingen met betrekking tot de illegale drugsmarkt de laatste jaren een vlucht genomen, vooral in Noord- en Zuid-Amerika (*the America's*), maar niet alleen. Bij veel overheden is het besef doorgedrongen dat het klassieke model voor de drugsbestrijding ernstig tekortschiet in het bereiken van het beoogde doel: de drugsmarkt groeit, de macht en de kracht van criminele organisaties nemen alleen maar toe, net als het gebruik van drugs. Het beproefde repressieve beleid heeft bovendien tot zoveel sociale complicaties en conflicten geleid, dat de politieke druk om naar alternatieven te kijken steeds verder is toegenomen. Een goed voorbeeld daarvan is de structurele overbelasting van het justitiële apparaat en het gevangeniswezen in verschillende Amerikaanse landen, mede veroorzaakt door de strenge drugswetgeving (TNI/WOLA, 2011).

Bovendien zijn de Verenigde Staten, het rolmodel dat decennialang zijn politieke en economische invloed gebruikte om haar principes van de drugsbestrijding aan de wereld op te leggen, van hun voetstuk gevallen. Niet alleen zijn veel Latijns-Amerikaanse landen ten aanzien van hun machtige noorderburen een meer onafhankelijke politieke koers gaan varen, maar bovendien hebben verschillende lokale overheden in de VS (vier staten en een district) het recreatieve gebruik van cannabis bij wet geregeld. De Verenigde Staten raakten zo hun morele autoriteit om andere landen in een dwangbuis te houden, kwijt. De landen in Latijns-Amerika – die meer dan hun deel van de rekening van deze War on Drugs betaalden – bepalen nu steeds meer hun eigen beleid.

De juridische ruimte die landen nodig hebben om met een alternatief beleid te experimenteren, is beperkt: de internationale drugsverdragen verplichten de lidstaten alle niet-medische en niet-wetenschappelijke toepassingen van het coca-blad, van cannabis en van opium strafbaar te stellen. De ruimte die het verdragsregime landen vandaag de dag biedt, heeft zijn grenzen bereikt: terwijl decriminalisering van bezit voor eigen gebruik (dat bijvoorbeeld in Nederland op scherp staat door onder meer het verbod op drugsbezit binnen strikte marges bij festivals) en gebruiksruimten in steeds meer landen opgang maken, is het toestaan van cannabisproductie niet met de bepalingen van de drugsverdragen te rijmen. De rek is eruit en de dilemma's voor landen die deze stappen toch nemen zijn groot (Bewley-Taylor et al., 2016). Het ter discussie stellen van de juridische grondslag van het internationale drugscontroleapparaat blijkt voor veel landen nog een stap te ver. Zij lijken de verdragen als onaantastbaar te beschouwen. Dat

is enigszins absurd, als men bedenkt dat het hele regime gebaseerd is op de kennis en de moraal van ruim vijftig jaar geleden.

In Nederland verscheen onlangs een nieuw rapport over de mogelijkheden tot een koerswijziging in het cannabis beleid: Piet Hein van Kempen en Masha Federova beargumenteren dat de internationale mensenrechtenverdragen Nederland de juridische ruimte bieden om cannabis te legaliseren, omdat dat regime de Staat verplicht haar burgers te beschermen tegen onveiligheid en gezondheidsrisico's (Van Kempen & Federova, 2016). Het zal bij het huidige kabinet wellicht weinig golven maken, net als de eerder verschenen studies van dezelfde strekking.

Het goede nieuws is dat andere landen de confrontatie met het internationale regime wel aandurven, wat voor Nederland (en België) de drempel in theorie verlaagt. Canada kondigde tijdens de UNGASS aan dat het in 2017 de cannabismarkt wettelijk zal reguleren. Het land lijkt zich er terdege van bewust dat dit binnen het huidige internationale juridische kader in principe onmogelijk is. Uruguay verkoopt binnenkort de eerste oogst van onder licenties geproduceerde cannabis aan volwassen burgers die dat willen. De nieuwe regering van Jamaica volgt de ingeslagen weg van de vorige regering naar regulering van cannabis. En in november 2016 kiezen Californië en een aantal andere Amerikaanse staten in een referendum omtrent regulering van cannabis. Er is geen UNGASS die dit nog kan stoppen.

Nederland bereidt zich voor op een volgend kabinet dat een oplossing voor 'de achterdeur' van de coffeeshops waarschijnlijk niet langer voor zich uit zal kunnen schuiven. De VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) deed onlangs een oproep aan het Rijk om experimenten met het reguleren van wietteelt mogelijk te maken (VNG, 2015).

Uiteraard gaat de discussie bij UNGASS om meer dan alleen cannabis. Er zijn steeds meer landen bereid om hun nek uit te steken omtrent andere essentiële kwesties, zoals de toepassing van de doodstraf, de toegang tot gecontroleerde medicijnen en andere pijnpunten in de toepassing van het huidige regime. Langzaam maar zeker wordt er gezocht naar openingen voor een transitie van het drugscontroleregime. Een nieuw politiek momentum dient zich al aan: in 2019 evalueert de VN het actieplan van 2009, waarin werd opgenomen tegen welke datum de 'uitbanning of significante en meetbare reductie van de teelt van de opiumpapaver, cocoplant en cannabis' (UNODC, 2009: 14) moest worden bereikt. Na de Speciale Zitting in New York in april 2016, die het predicaat 'geslaagd' niet verdient, is dat een volgende kans voor de politieke leiders, niet alleen om het gebrek aan consensus over de te varen koers openlijk te erkennen, maar ook om zich met een aantal landen gezamenlijk te buigen over de vraag hoe het drugscontroleregime en de verdragen weer in overeenstemming met de werkelijkheid kunnen worden gebracht. Intussen ontwikkelen zich op het lokale en landelijke vlak gestaag initiatieven om de kwaliteit van een samenleving mét drugs beter te maken.

Pien Metaal

Referenties

- Bewley-Taylor, D. (GDPO), M. Jelsma (TNI), S. Rolles (TDPF) & J. Walsh (WOLA) (2016), *Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties: Strategies for Reform*, June 2016. Washington, DC: WOLA, TNI, TDPF, GDPO, CDPC, HRDP, The Canadian HIV/AIDS Legal Network, MUCD.
- Guatemala Times (2012, 1 October), *Joint declaration of Colombia, Guatemala and Mexico concerning UN revision on drug policy*.
- Jelsma, M. (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), 181-195.
- Jelsma, M. (2015), *UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy*. Washington, DC: Brookings Institution, Center for 21st Century Security and Intelligence, Latin America Initiative.
- Kempen, P.H. van & M. Fedorova (2016), *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabissteelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*. Deventer: Wolters Kluwer.
- OAS (2014), *The OAS Drug Report: 16 months of Debates and Consensus*. Washington, DC: Organization of American States.
- TNI/WOLA (2011), *Systems Overload. Drugs Laws and Prisons in Latin America*. Amsterdam/Washington, DC: TNI/WOLA.
- UN (2015), A/RES/69/200, *Special Session of the General Assembly on the world drug problem to be held in 2016*, Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2014.
- UNODC (2009), *Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation Towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem*. Vienna: UNODC.
- VNG (2015), *Het failliet van de gedogen. Op weg naar de cannabiswet*. Den Haag: VNG.