

18 June 2008
Arabic
Original: English

فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني بالتعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات
غير المشروعة وعلى التنمية البديلة
فيينا، ٢-٤ تموز/يوليه ٢٠٠٨

فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني
بالتعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات غير المشروعة
وعلى التنمية البديلة

مذكرة للمناقشة مقدّمة من الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات

ملخص

عملاً بقرار لجنة المخدرات ٤/٥١، قرّرت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات (الهيئة) في دورتها الأخيرة المعقودة في أيار/مايو ٢٠٠٨ أن تقدّم إلى أفرقة الخبراء العاملة الحكومية الدولية المفتوحة العضوية الخمسة آراءها حول المواضيع الخمسة المطروحة للمناقشة، وهي: (أ) خفض الطلب على المخدرات؛ (ب) خفض العرض (الصنع والاتجار)؛ (ج) مكافحة غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي؛ (د) التعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة؛ (هـ) مراقبة السلائف والمنشطات الأمفيتامينية.

وتبيّن هذه الورقة آراء الهيئة بشأن موضوع التعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة. وتتوقع الهيئة أن تتجلى آراؤها على نحو مناسب في مداولات الأفرقة العاملة، وفي المحصّلة النهائية لعملية استعراض دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين.



المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٢-١	أولاً- مقدّمة.....
٣	٤-٣	ثانياً- الإنجازات.....
٣	١٥-٥	ثالثاً- التحديات.....
٥	٢٦-١٦	رابعاً- التوصيات.....

أولاً - مقدمة

١- تنص الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدرات على ضرورة أن تبذل الدول الأطراف جهودها من أجل القضاء على محاصيل المخدرات المزروعة زراعة غير مشروعة، وليس ذلك فحسب، بل تسلم الاتفاقيات أيضا بأن تلك الجهود لا يمكن أن تكون فعّالة ومستدامة حقا دون اتخاذ تدابير لتوفير سبل بديلة مشروعة لكسب الرزق للسكان المعنيين. وتنص المادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ على أنه يجوز للدول الأطراف أن تتعاون على زيادة فعالية جهود القضاء على الزراعة والمزروعات غير المشروعة، ويجوز أن يشمل هذا التعاون، في جملة أمور، تقديم الدعم، عند الاقتضاء، لتحقيق تنمية ريفية متكاملة تؤدي إلى توفير بدائل مجدية اقتصاديا للزراعة غير المشروعة.

٢- ولذلك يجب على الدول أن تبذل الجهود في المجالين كليهما - القضاء على المزروعات غير المشروعة و إنفاذ القانون من جهة، وتحقيق التنمية البديلة من ناحية أخرى. وهذان المجالان هما وجهان لعملة واحدة، ويجب أن يتلازما إذا ما أُريدَ إحراز تقدم حقيقي. أما مجرد القضاء على المزروعات غير المشروعة دون توفير سبل عيش مشروعة فيمكن أن يؤدي إلى تدهور الوضع الإنساني في المجتمعات الزراعية المعنية، ولن يكون مستداما في نهاية المطاف. وبالمثل، لن تحقق التنمية البديلة الأهداف المنشودة منها دون إنفاذ القانون بالقدر الكافي.

ثانياً - الإنجازات

٣- تواصلت الحكومات بذل الجهود في مجال القضاء على المزروعات غير المشروعة، وقد تحققت في بعض البلدان، نتائج ملموسة، أكثرها في إطار نهج متسق، ذي توجه إنمائي، يهدف إلى توفير سبل عيش مشروعة للمجتمعات الزراعية.

٤- وتستخدم التكنولوجيا المتقدمة، بما فيها الصور الفضائية، بقدر متزايد، في الجهود الرامية إلى القضاء على المزروعات غير المشروعة، وذلك للكشف عن مكان محاصيل المخدرات غير المشروعة وحجمها.

ثالثاً - التحديات

٥- أدى عدم توفر الأمن والاستقرار بالقدر الكافي إلى عرقلة الجهود الرامية إلى القضاء على المزروعات غير المشروعة في بعض البلدان، مثل أفغانستان. وفي بعض البلدان الأخرى، تفتقر الحكومات إلى القدرة على اكتشاف محاصيل المخدرات غير المشروعة والقضاء عليها.

في مناطق تكون في بعض الأحيان نائية ووعرة. وفي بلدان أخرى، لا يزال الفساد داخل الحكومة يعيق الجهود الرامية إلى القضاء على المحاصيل غير المشروعة.

٦- ورغم أن برامج التنمية البديلة تقدم مساعدة أولية لمنتجي المحاصيل المشروعة، تبقى مشكلة مدى استدامة سبل العيش الآمنة في الأجل الطويل ماثلة في كثير من الأحيان. وعلى الرغم من النداءات التي يطلقها مرارا المجتمع الدولي، بما فيه الجمعية العامة للأمم المتحدة، من أجل تحسين فرص وصول منتجات برامج التنمية البديلة إلى الأسواق وتحديد أسعار منصفة لهذه المنتجات، لا تزال هناك صعوبات تعترض تعزيز الاقتصاد المشروع عبر قنوات التسويق المشروعة.

٧- وفي كثير من الأحيان لا تُقدّم التسهيلات الكافية لتوفير الائتمان - وربما القروض البالغة الصغر باعتبارها جزءا من برامج التنمية البديلة - لمنتجي المحاصيل غير المشروعة الذين يحاولون التحول إلى زراعة محاصيل بديلة. ومن المرجح أن يعود المزارع الذي تخلّى عن زراعة المحاصيل غير المشروعة دون أن تتوفر له سبل عيش آمنة إلى زراعة هذه المحاصيل من جديد.

٨- وهناك حاجة إلى تحقيق توازن بين الجهود الإنمائية وتدابير إنفاذ القانون في مناطق زراعة المحاصيل غير المشروعة. ويلزم أن يكون تعامل موظفي إنفاذ القانون في مناطق التنمية البديلة إيجابيا مع المجتمعات المحلية، بحيث لا يظهرون للناس في تلك المجتمعات كما لو كانوا يعملون لحرمانهم من الرفاه، بل كمن يوفر الأمن لهذه المجتمعات كي تتمكن من كسب الرزق بصورة مشروعة.

٩- وحتى الآن، تُنفذ التنمية البديلة، أساسا، في سياق مشاريع منفردة للتنمية الريفية في مناطق معزولة. ولا يتيح تنفيذ معظم المشاريع كُلا بمفرده فرصا كافية ليكون للتنمية البديلة أثر على مكافحة المخدرات على نطاق أوسع. وللأسف، لا تحصل الغالبية العظمى من مزارعي المحاصيل غير المشروعة على مساعدة مباشرة في مجال التنمية البديلة.

١٠- وتنشأ مسائل أخرى عن النهج القائم على تنفيذ كل مشروع على حدة. معزل عن المشاريع الأخرى. فالحكومات تهمل في كثير من الأحيان توفير البنية الأساسية الكافية لنقل المحاصيل البديلة، مما يعني صعوبة وصول هذه المحاصيل إلى الأسواق. كما أن انعدام التعليم العام وبرامج محو الأمية قد يجعل سبل كسب الرزق المشروعة غير مستدامة في الأجل الطويل مع تعاقب الأجيال. وكثيرا ما تكون الرعاية الصحية المقدمة غير كافية، ولا سيما إذا وضعنا في الحسبان أن زراعة المخدرات غير المشروعة يعقبها في كثير من الأحيان تزايد في تعاطي المخدرات بين سكان المجتمعات الزراعية.

- ١١- وعلى العموم فإن برامج التنمية البديلة لم تول الاهتمام الكافي لحالة السكان المهمّشين. وكي تكون برامج التنمية البديلة مستدامة على المدى الطويل، لا بد من إيلاء المزيد من العناية لهذه المجتمعات، في المناطق الريفية والحضرية على السواء.
- ١٢- ومع أن لجنة المخدرات أطلقت العديد من الدعوات من أجل التنمية البديلة الوقائية، لم ينفذ أي بلد هذه البرامج بعد، على الرغم من وجود احتمال كبير لممارسة زراعة المحاصيل غير المشروعة في المناطق التي توجد فيها درجة عالية من الفقر.
- ١٣- وقد تحقّق الكثير في مجال القضاء على زراعة خشخاش الأفيون غير المشروع في ما يسمى "المثلث الذهبي". ومع ذلك، لا تزال حالة زراعة خشخاش الأفيون غير المشروع خطيرة في أفغانستان. فرغم تقلص مساحة الزراعات غير المشروعة في بعض مناطق أفغانستان، لا تزال الحالة الأمنية والفساد يعيقان جهود حكومة أفغانستان والمجتمع الدولي، ولم يُحرز بعد تقدم حقيقي.
- ١٤- ولا تزال البيئة تشكل مصدر قلق كبير، ولا سيما في مناطق إنتاج الكوكا. وتقدر المساحات المزروعة بشجيرة الكوكا في منطقة الأمازون في عام ٢٠٠٤ بأكثر من ٨٨ ٠٠٠ هكتار، مما يؤثر على الغابات المطيرة والنظم الإيكولوجية الطبيعية الهامة ويترك آثارا خطيرة على البيئة العالمية. وبالإضافة إلى ذلك، قد تتم العمليات الأولية لصنع الكوكايين في أماكن قريبة من أماكن حصاد محاصيل الكوكا، وتنتج عن ذلك نفايات كيميائية خطيرة.
- ١٥- وما عدا في المغرب، لا تكاد توجد أي برامج للتنمية البديلة تستهدف الزراعة غير المشروعة للقنب. وتشير الحالة في أفريقيا القلق بوجه خاص، لأن إنتاج القنب وتعاطي المخدرات لا يحظيان في كثير من الأحيان بالاهتمام الكافي في استراتيجيات الحد من الفقر التي تعدها البلدان الأفريقية وشركاؤها في التنمية. وقد لاحظت الهيئة في تقريرها عن عام ٢٠٠٣ أن النقص في الإمدادات الغذائية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى يتفاقم بسبب الزيادة في زراعة نبات القنب. كما أصبحت زراعة القنب قضية رئيسية في أفغانستان وكذلك في بلدان أخرى، مثل باراغواي.

رابعاً- التوصيات

- ١٦- ينبغي للمجتمع الدولي أن يقدم المساعدة الكافية، في أفغانستان وأماكن أخرى عند الاقتضاء، لضمان بيئة آمنة ومستقرة تتيح تنفيذ القضاء على المحاصيل غير المشروعة وتحقيق

التمنية البديلة. كما ينبغي للحكومات، ولا سيما حكومة أفغانستان، أن تعزز الجهود المبذولة لمكافحة الفساد.

١٧- وينبغي للمجتمع الدولي أن يواصل، من خلال مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والمنظمات الأخرى ذات الصلة، التوسع في استخدام التكنولوجيا المتقدمة، بما فيها الصور الفضائية، لرصد حجم محاصيل المخدرات غير المشروعة ومكانها، والمساعدة في جهود القضاء عليها والتنمية البديلة، مع إيلاء الاعتبار الواجب للبيئة.

١٨- وينبغي للحكومات أن تجري تحليلاً أكثر شمولاً لديناميات اقتصاد المخدرات غير المشروعة، بغية فهم تفاعلها مع الجوانب المختلفة للاقتصاد المحلي، ولضمان أن تكون استراتيجيات سبل العيش البديلة مناسبة للمنطقة المعنية.

١٩- وينبغي للحكومات والمنظمات الدولية والإقليمية المعنية أن تدرج التنمية البديلة في برامجها الإنمائية الأوسع نطاقاً. وينبغي أن يتغير النهج الحالي إزاء التنمية البديلة، القائم على تنفيذ كل مشروع على حدة، مع الالتزام باستراتيجيات طويلة الأجل لتوفير سبل بديلة مشروعة لكسب الرزق. وينبغي أن يشمل هذا الالتزام الجديد توفير التعليم ومحو الأمية وغيرها من البرامج، مع التركيز على ضمان التنمية المستدامة للمجتمعات الزراعية المعنية. كما ينبغي وضع برامج لتوفير الرعاية الصحية الكافية، بما في ذلك برامج للعلاج من تعاطي المخدرات والوقاية منه.

٢٠- وينبغي للحكومات أن توسع نطاق تركيز برامج التنمية البديلة، وإيلاء المزيد من الاهتمام لاحتياجات الفئات المهمشة والمهملة من السكان في المناطق الريفية والمناطق الحضرية على السواء.

٢١- وينبغي للحكومات أن تولي اهتماماً أكبر لتزايد مشكلة زراعة القنب غير المشروعة، وأن تقوم بوضع وتنفيذ استراتيجيات لمكافحة هذه الظاهرة تشمل برامج القضاء على المحاصيل غير المشروعة وبرامج التنمية البديلة، وذلك بدعم من المجتمع الدولي، حسب الاقتضاء.

٢٢- وينبغي أن تهدف الحكومات في وضع سياساتها التجارية الداخلية والدولية، ولا سيما السياسات المتعلقة بوصول منتجات وخدمات مناطق التنمية البديلة إلى الأسواق، إلى المساعدة على تقليص اقتصاد المخدرات غير المشروعة حيثما وجد.

٢٣- وينبغي للحكومات أن تضمن إسهام أنشطة إنفاذ القانون، في مناطق زراعة المحاصيل غير المشروعة، في بناء الثقة بين المجتمعات المحلية والسلطات، وينبغي أن تشجع زيادة مشاركة المجتمعات المحلية في صوغ السياسات للتعامل مع مختلف جوانب مشكلة المخدرات. ولكي يكون إنفاذ القانون فعالاً، ينبغي اعتباره عاملاً داعماً في سياق التنمية الاجتماعية-الاقتصادية الشاملة.

٢٤- وينبغي للحكومات أن تكفل اشتغال برامج التنمية البديلة على تدابير ترمي إلى ضمان تقديم ما يكفي من الائتمان وأشكال الدعم الأخرى ذات الصلة للمجتمعات الزراعية الساعية إلى التحول إلى زراعة المحاصيل البديلة المشروعة.

٢٥- ويهدف اتخاذ تدابير في مجال التنمية البديلة الوقائية، حسبما أوصت به لجنة المخدرات، ينبغي للحكومات أن تحدّد الفئات السكانية التي قد تشرع في زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة، وأن تعمل على ضمان سبل العيش البديلة لتلك المجتمعات.

٢٦- وينبغي للحكومات والمؤسسات الأخرى ذات الصلة، بما فيها المنظمات الحكومية الدولية، أن تتبادل خبراتها في مجال التنمية البديلة، وأن تضمن مشاركة المجتمعات المحلية والمؤسسات الأكاديمية والبحثية في تلك العملية، بهدف توسيع قاعدة المعارف الخاصة ببرامج التنمية البديلة.