

نشرة المخدرات

المجلد التاسع والخمسون، العددان ١ و٢، ٢٠٠٧

قرن من
المراقبة الدولية للمخدرات

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
فيينا

نشرة المخدرات

المجلد التاسع والخمسون، العددان ١ و٢، ٢٠٠٧

قرن من المراقبة الدولية للمخدرات



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٩

منشورات الأمم المتحدة
Sales No. A.10.XI.6
ISBN 978-92-1-648045-5
ISSN 0256-9000

المحرّر: سانديب شاولا

United Nations Office on Drugs and Crime
Vienna International Centre
P.O. Box 500
1400 Vienna, Austria

Telephone: (+43) (1) 26060-0
Fax: (+43) (1) 26060-5866

يمكن الحصول على نشرة المخرجات هذه من الشبكة العالمية على العنوان التالي
<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/index.html>

الآراء المعرب عنها في المقالات الموقّعة هي آراء الكتّاب ولا تعبّر بالضرورة عن وجهات نظر الأمانة العامة للأمم المتحدة.

ولا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور على الإعراب عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو للسلطات القائمة فيها، أو بشأن تعيين أيّ حدود أو تخوم.

تصدير

نشرة المخدرات مجلة تصدرها الأمم المتحدة وواظبت على نشرها منذ عام ١٩٤٩. وتُطبع النشرة بلغات الأمم المتحدة الرسمية الست: الإسبانية والإنكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية.

وتوفّر النشرة معلومات يمكن أن تفيد المجتمع الدولي عن التطوّرات الحاصلة في مراقبة المخدرات على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والدولي.

ويتضمّن هذا العدد من النشرة استعراضاً تاريخياً للنظام الدولي لمراقبة المخدرات، وهو من أقدم النظم الدولية الموجودة القائمة على توافق الآراء. ويرجع أصله إلى جهود بذلت قبل قرن من أجل التصديّ لأكبر مشكلة تعاطي مواد الإدمان شهدها العالم حتى ذلك الوقت، ألا وهي وباء الأفيون الصيني. وانطلاقاً من تلك النقطة توضّح المقالة تطوّر الآليات الدولية الهادفة إلى معالجة مشاكل تتعلق بالمخدرات غير المشروعة.

ولقد صدرت صيغة موجزة من هذه المقالة الشاملة في التقرير العالمي عن المخدرات ٢٠٠٨.

ويود مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يشكر السيد توماس بيتشمان من فرع الإحصاءات والاستقصاءات، على إجراء هذا البحث الشامل للموضوع.

السياسة التحريرية والمبادئ التوجيهية للنشر

يدعو المحرر الأفراد والمنظمات إلى المساهمة في نشرة *المخدرات* بمقالات تتناول السياسات والنهج والتدابير والتطورات (النظرية و/أو العملية) المتعلقة بمختلف جوانب الجهد المبذول لمكافحة المخدرات. وتفضل بوجه خاص المقالات التي تقدم نتائج البحوث والدراسات والتجارب العملية التي يمكن أن توفر معلومات مفيدة لمقرري السياسات والاختصاصيين والخبراء، فضلاً عن عموم الناس.

وينبغي أن تكون كل مخطوطة تقدم للنشر في النشرة مادة أصلية وعلمية لم يسبق نشرها في مكان آخر وليست مقدمة في الوقت ذاته للنشر في مكان آخر. وينبغي أن تكون المقالة على مستوى فني رفيع نسبياً لكي تفني بمتطلبات منشورات الأمم المتحدة التقنية. ويرجى من المساهمين أن يراعوا حسن التقدير في محتوى مقالاتهم فينأون عن إصدار أي حكم نقدي بشأن حالة وطنية أو إقليمية معينة.

ويفضل أن ترسل المخطوطات في الشكل الحاسوبي "وورد" (Word)، وينبغي أن تتألف كل مخطوطة تقدم من نسخة أصلية ورقية ونسخة إلكترونية (بنظام "وورد" بالنسبة للنص و"إكسيل" بالنسبة للرسوم البيانية والجداول)، بإحدى لغات الأمم المتحدة الرسمية الست (الإسبانية والإنكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية). وينبغي أن تُشفع المخطوطة بخلاصة لها من ٢٠٠ كلمة تقريباً، ومجموعة كاملة من المراجع المرقمة حسب ترتيب ظهورها في النص وقائمة بالعبارات الرئيسية. وينبغي ألا يتجاوز طول المخطوطة ٦٠٠٠ كلمة. وينبغي أن تكون الجداول ظاهرة الدلالة وأن تشكل استكمالاً للمعلومات الواردة في النص، لا تكراراً لها.

وينبغي توجيه المخطوطات، مشفوعة بنبذة عن السيرة الذاتية لكتابتها، إلى العنوان التالي: The Editor, *Bulletin on Narcotics*, إما بالبريد (Policy Analysis and Research Branch, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna International Centre, PO Box 500, 1400 Vienna, Austria) أو بالبريد الإلكتروني على العنوان التالي (ras@unodc.org). وينبغي أن ترفق المقالة برسالة إحالة يُعين فيها أحد الكتاب بوصفه الطرف المراسل، وتتضمن عنوانه الكامل ورقم هاتفه ورقم الفاكس وعنوان البريد الإلكتروني. وتعاد المخطوطات غير المنشورة إلى الكتاب، ولكن الأمم المتحدة لا تتحمل مسؤولية ضياعها.

والآراء المعرب عنها في المقالات الموقعة في النشرة هي آراء الكتاب ولا تعبر بالضرورة عن وجهات نظر الأمانة العامة للأمم المتحدة. ولا تنطوي التسميات المستخدمة في عرض المواد الواردة في هذا المنشور على الإعراب عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو السلطات القائمة فيها. أو بشأن تعيين أي حدود أو تخوم.

والمواد المنشورة في النشرة هي ملك الأمم المتحدة وتتمتع بحماية حقوق التأليف والنشر وفقاً لأحكام البروتوكول ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحقوق التأليف والنشر المتعلق بتطبيق تلك الاتفاقية على المؤلفات الصادرة عن منظمات دولية معينة.

الاستنساخ والشرء والاشرءاءاء

يمكن الحصول على جميع أعداد نشرة المخدرات (ابتداءً من المجلد الأول، العدد ١ (١٩٤٩) حتى هذا العدد)، من موقع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة على الشبكة العالمية (<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/index.html>).

ويمكن الحصول أيضاً على الأعداد الخاصة التالية من النشرة في شكل منشورات الأمم المتحدة:

١٩٩٣

مسائل السياسة العامة المتصلة بتعاطي المخدرات وفيرس القصور المناعي البشري (المجلد الخامس والأربعون، العدد ١)

اأباراء الكشف عن المخدرات في أماكن العمل (المجلد الخامس والأربعون، العدد ٢)

١٩٩٤

الأسرة وتعاطي المخدرات (المجلد السادس والأربعون، العدد ١)
عدد عام عن تعاطي المخدرات (المجلد السادس والأربعون، العدد ٢)

١٩٩٥

عدد خاص عن البعد الجنساني وتعاطي المخدرات (المجلد السابع والأربعون، العددان ١ و٢)

١٩٩٦

عدد خاص عن التقييم السريع لتعاطي المخدرات (المجلد الثامن والأربعون، العددان ١ و٢)

١٩٩٧ و١٩٩٨

عدد مزدوج عن القنب: التطورات الأخيرة (المجلد التاسع والأربعون، العددان ١ و٢، والمجلد الخمسون، العددان ١ و٢)

١٩٩٩

مقالات غير دورية (المجلد الحادي والخمسون، العددان ١ و٢)

٢٠٠٠

التكاليف الاقتصادية والاجتماعية لتعاطي مواد الإدمان (المجلد الثاني والخمسون، العددان ١ و٢)

٢٠٠١

ديناميات السياسة العامة المتصلة بالمخدرات: فهم أوبئة المخدرات ومكافحتها (المجلد الثالث والخمسون، العددان ١ و٢)

٢٠٠٢

علم الانتشار الوبائي لتعاطي المخدرات (المجلد الرابع والخمسون، العددان ١ و٢)

٢٠٠٣

الممارسات المتبعة في دراسة الانتشار الوبائي لتعاطي المخدرات (المجلد الخامس والخمسون، العددان ١ و٢)

٢٠٠٤

أسواق المخدرات غير المشروعة (المجلد السادس والخمسون، العددان ١ و٢)

٢٠٠٥

العلم وتعاطي المخدرات: دور المختبرات والخبرات العلمية (المجلد السابع والخمسون، العددان ١ و٢)

٢٠٠٦

استعراض الوضع العالمي للقنب (المجلد الثامن والخمسون، العددان ١ و٢)

ينبغي توجيه طلبات الإذن باستنساخ المواد التي تحمل توقيع أصحابها إلى العنوان التالي:
The Secretary of the Publications Board, United Nations, New York, New York
10017, United States of America وينبغي توجيه الرسائل المتعلقة بشراء نسخ نشرة المخدرات أو
بالاشتراك فيها كما يلي:

فيما يتعلق ببلدان آسيا وأمريكا الشمالية وأوقيانوسيا وأمريكا الجنوبية، إلى العنوان التالي:

The Chief
Sales and Marketing Office in New York
United Nations Publications
United Nations Headquarters
New York NY 10017
United States of America

وفيما يتعلق ببلدان أفريقيا وأوروبا والشرق الأوسط، إلى العنوان التالي:

The Chief
Sales and Marketing Office in Geneva
United Nations Publications
United Nations Office at Geneva
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

المحتويات

الصفحة

تصدير	iii
قرن من المراقبة الدولية للمخدرات	
بقلم توماس بيتشمان	١
أولاً - حالة المخدرات قبل إنشاء نظام دولي لمراقبة المخدرات	٣
القنب	٤
الكوكا/الكوكايين	٥
الأفيون/الهيروين	١٠
ثانياً - نشأة توافق دولي في الآراء بشأن المراقبة الدولية للمخدرات	٢٧
ثالثاً - وضع الإطار القانوني وتدوين نظام المراقبة الدولية	٣٥
اللجنة الدولية المعنية بالأفيون، شنغهاي، ١٩٠٩	٣٥
تقديرات استهلاك الأفيون: استعراض إحصائي حسب كل بلد على حدة	٤١
تقديرات الإيرادات الحكومية والإدارية المتولدة من الأفيون	٥٤
اتفاقية لاهاي، ١٩١٢	٦٤
مراقبة المخدرات في ظل عصبة الأمم، ١٩٢٠-١٩٤٥	٦٩
اتفاقية عام ١٩٢٥	٧٠
اتفاقية عام ١٩٣١	٧٤
اتفاقية عام ١٩٣٦	٧٧
المراقبة الدولية للمخدرات في السنوات الأخيرة لعصبة الأمم	٧٩
رابعاً - المراقبة الدولية للمخدرات تحت رعاية الأمم المتحدة	٨١
بروتوكول عام ١٩٥٣ بشأن الأفيون	٨١
الاتفاقية الوحيدة لسنة ١٩٦١	٨٤
بروتوكول سنة ١٩٧٢ المعدل للاتفاقية الوحيدة	٨٨
اتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١	٩٠
الاستراتيجية الدولية لمكافحة إساءة استعمال العقاقير لسنة ١٩٨١	٩٤
إعلان المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها لسنة ١٩٨٧ والمخطط الشامل المتعدد التخصصات للأنشطة المقبلة في ميدان مكافحة إساءة استعمال العقاقير	٩٥
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨	٩٧
دورة الجمعية العامة الاستثنائية المخصصة لمواجهة مشكلة المخدرات العالمية معاً، حزيران/يونيه ١٩٩٨	١٠٤
الإعلان السياسي	١٠٥

١٠٨	الإعلان الخاص بالمبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدرات
١١٢	خطة العمل بشأن التعاون الدولي على إبادة المحاصيل المخدرة غير المشروعة وبشأن التنمية البديلة
١١٥	خطة العمل لمكافحة صنع المنشطات الأمفيتامينية وسلائفها والاتجار بها وإساءة استعمالها على نحو غير مشروع
١١٨	مراقبة السلائف
١١٩	تدابير لتعزيز التعاون القضائي
١٢١	مكافحة غسل الأموال
١٢٤	الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمواجهة مشكلة المخدرات العالمية، ٢٠٠٩
١٣٣	خامساً- اتجاهات المخدرات على مدى قرن من مراقبة المخدرات
١٣٤	القنب
١٣٥	المنشطات الأمفيتامينية
١٣٥	الكوكا/الكوكايين
١٤٠	المواد الأفيونية
١٤٧	سادساً- إنجازات نظام المراقبة الدولية للمخدرات والعواقب غير المقصودة المترتبة عليه
١٤٧	التغييرات الحاصلة في استعمال المخدرات على مدى القرن الأخير
١٥٣	التغييرات في مشكلة المخدرات على مدى العقد الأخير

الجدول

٢١	١- إنتاج الأفيون في الصين في عام ١٩٠٦
٢٤	٢- تعاطي الأفيون في الصين في عام ١٩٠٩
٤٢	٣- التقدير الأدنى الأصلي لعدد مدخني الأفيون للصين القارية، ١٩٠٦
٤٣	٤- تقدير استهلاك الأفيون المنقح للصين القارية، ١٩٠٦
٤٤	٥- تقديرات استهلاك الأفيون لفورموسا، ١٩٠٠-١٩٠٧
٤٤	٦- تقديرات استهلاك الأفيون لهونغ كونغ، ١٩٠٧
٤٥	٧- تقديرات استهلاك الأفيون لماكاو، ١٩٠٧
٤٧	٨- تقديرات الاستهلاك لسنغافورة، ١٩٠٦
٤٧	٩- تقديرات استهلاك الأفيون للهند، ١٩٠٧/١٩٠٨
٤٨	١٠- تقديرات استهلاك الأفيون لبورما، ١٩٠٦/١٩٠٧
٤٩	١١- تقديرات الاستهلاك الأفيون للهند الصينية، ١٩٠٧/١٩٠٨
٥٠	١٢- تقديرات استهلاك الأفيون لجزر الهند الشرقية الهولندية، ١٩٠٦/١٩٠٧
٥١	١٣- تقديرات استهلاك الأفيون لسيام، ١٩٠٧
٥١	١٤- تقديرات استهلاك الأفيون للفلبين، ١٩٠٧
٥٢	١٥- تقديرات استهلاك الأفيون لبلاد فارس، ١٩٠٧
٥٣	١٦- تقديرات استهلاك الأفيون للولايات المتحدة، ١٩٠٧
٥٣	١٧- تقديرات استهلاك الأفيون لكندا، ١٩٠٦

- ١٨- تقديرات استهلاك الأفيون للبلدان الأوروبية ٥٤
- ١٩- استهلاك الأفيون عالمياً، ١٩٠٧/١٩٠٨ و ٢٠٠٦ ١٥١

الأشكال

- ١- صادرات ورقة الكوكا من بيرو، ١٨٧٧-١٩٠٥ ٧
- ٢- صادرات ورقة الكوكا من جاوة، ١٩٠٤-١٩١٤ ٨
- ٣- واردات الأفيون إلى الصين (ميناء كانتون)، ١٨٠٠-١٨٣٨ ١٤
- ٤- واردات الأفيون إلى الصين، ١٦٥٠-١٨٨٠ ١٨
- ٥- واردات الأفيون إلى الصين، ١٨٨٠-١٩٠٨ ٢٠
- ٦- إنتاج الأفيون المحلي في الصين، ١٨٣٦-١٩٠٦ ٢١
- ٧- إنتاج الأفيون في الصين والهند والهند الصينية، ١٩٠٦/١٩٠٧ ٢٣
- ٨- تقديرات إنتاج الأفيون، ١٩٠٦/١٩٠٧ ٣٦
- ٩- صادرات الأفيون الخام ٣٩
- ١٠- واردات الأفيون الخام ٤٠
- ١١- العائدات المتصلة بالأفيون كنسبة مئوية من مجموع عائدات الدولة، ١٩٠٦/١٩٠٧ ٥٦
- ١٢- إنتاج الأفيون في الصين، ١٩٠٦-١٩١١ ٥٨
- ١٣- واردات الصين من الأفيون، ١٩٠٦-١٩١١ ٥٩
- ١٤- الأفيون المعاد تصديره من مكاو، ١٩٠٥-١٩٠٧ ٥٩
- ١٥- واردات فورموسا واليابان من الأفيون ١٩٠٥-١٩٠٧ ٦٠
- ١٦- واردات فرنسا والهند الصينية من الأفيون، ١٩٠٥-١٩٠٧ ٦٠
- ١٧- مبيعات الشاندو (الأفيون المجهّز) في الهند الصينية، ١٩٠٣-١٩١٠ ٦١
- ١٨- واردات الفلبين من الأفيون، ١٩٠٥-١٩٠٩ ٦١
- ١٩- واردات الولايات المتحدة من الأفيون، ١٩٠٤-١٩٠٩ ٦٢
- ٢٠- واردات سيام من الأفيون، ١٩٠٤-١٩٠٧ ٦٢
- ٢١- مبيعات الأفيون في بورما، ١٩٠٤-١٩١١ ٦٣
- ٢٢- إنتاج الكوكايين المشروع، ١٩٠٣-٢٠٠٧ ١٣٦
- ٢٣- صادرات ورقة الكوكا من البلدين المصدرين الرئيسيين في أوائل القرن العشرين ١٣٧
- ٢٤- صنع الكوكايين المشروع وغير المشروع على المستوى العالمي، ١٩٠٣-٢٠٠٨ ١٣٩
- ٢٥- إنتاج الأفيون المشروع وغير المشروع على المستوى العالمي، ١٩٠٦/١٩٠٧-٢٠٠٧ ١٤٠
- ٢٦- إنتاج الأفيون المشروع المبلغ عنه ١٩٣٤-٢٠٠٧ ١٤٢
- ٢٧- محصول قش الخشخاش المشروع المبلغ عنه المستخدم في صنع المورفين،
١٩٦٤-٢٠٠٧ ١٤٤
- ٢٨- إنتاج الأفيون غير المشروع على المستوى العالمي، ١٩٨٠-٢٠٠٨ ١٤٥
- ٢٩- تقديرات الانتشار السنوي لاستعمال المواد الأفيونية، ١٩٠٧/١٩٠٨ ١٤٩
- ٣٠- تقديرات الانتشار السنوي لاستعمال المواد الأفيونية والكوكايين والمنشطات
الأمفيتامينية على المستوى العالمي، ١٩٠٧/١٩٠٨ و ٢٠٠٦/٢٠٠٧ ١٤٩
- ٣١- الإنتاج العالمي من المواد الأفيونية للفرد الواحد، ١٩٠٦/١٩٠٧-٢٠٠٧ ١٥٠

قرن من المراقبة الدولية للمخدرات

بقلم ت. بيتشمان

خلاصة

منذ قرن حث وباء الأفيون الصيني جهداً دولياً بشأن مراقبة المخدرات عندما أدرك مقرر السياسة أن المشكلة معقدة إلى حد يتعذر معه على أي بلد أن يعالجها بمفرده. وابتداءً من اللجنة الدولية المعنية بالأفيون (شنغهاي، عام ١٩٠٩)، رسخت الحكومات بمرور الوقت توافقاً دولياً في الآراء بشأن الحاجة إلى وضع ضوابط على المواد ذات التأثير النفساني. وعلاوة على ذلك وضعت مجموعة من الصكوك المعيارية وأنشئت هيئات ونظم متعددة الأطراف من أجل مساعدة الدول في تنفيذ ذلك التنظيم وتقنينه. ونتيجة لذلك تتمتع اليوم الاتفاقيات الثلاث الرئيسية المتعلقة بمراقبة المخدرات - التي تشكل أساس نظام مراقبة المخدرات - بالتحاق يكاد يكون شاملاً للعالم، حيث يزيد عدد الدول الأطراف فيها على ١٨٠ دولة. ويقدم هذا المجلد ملخصاً للتطور التاريخي لنظام مراقبة المخدرات الحديث: لماذا نشأ وكيف، وأثره على إنتاج المخدرات واستهلاكها، وتركته بالنسبة إلى الجهود الدولية من أجل مكافحة المخدرات، حالياً وفي المستقبل.

العبارات الرئيسية: المراقبة الدولية للمخدرات؛ إنتاج الأفيون؛ استهلاك الأفيون؛ الاتفاقيات الدولية؛ الاتجار بالمخدرات، القنب؛ الكوكايين؛ المنشطات الأمفيتامينية.

مقدمة

النظام الدولي لمراقبة المخدرات من أقدم النظم القائمة المستندة إلى توافق الآراء. فيسبق هذا النظام عصبية الأمم، وانطلاقاً من مؤتمر شنغهاي للجنة الدولية المعنية بالمخدرات (١٩٠٩) استمر الاتفاق الدولي على أهدافه ومبادئه الرئيسية منذ قرن.

وفي حين أن استخدام المواد ذات التأثير النفساني يرجع عهده إلى ما قبل العديد من القرون تمتد جذور النظام الدولي لمراقبة المخدرات القائم اليوم إلى جهود بذلت منذ قرن من أجل معالجة أكبر مشكلة لإساءة استعمال المواد شهدتها العالم قط، هي وباء الأفيون الصيني. ففي بداية القرن العشرين كان عشرات الملايين من الصينيين يدمنون الأفيون، وكانت تسير تجارته دون قيود عبر الحدود الوطنية في ذلك الوقت. وفشلت محاولات الصين لمعالجة المشكلة وحدها ولم يصبح حل المشكلة ممكناً إلا بعد التوصل إلى الاتفاقيات الدولية الأولى. وفوّر النظام المتعدد الأطراف الناشئ والمتزايد التقنين واسطة لذلك، وفي هذا الصدد يتتبع تاريخ تطور المراقبة الدولية للمخدرات تاريخ تعددية الأطراف الحديثة ذاتها ويجسدها.

ونشأت الدعوة إلى مراقبة دولية للمخدرات في مراحلها الأولى ثم فيما بعد إلى نظام دولي لمراقبة المخدرات من معارضة على مستوى القاعدة، في الوقت الذي لم يكن يوجد فيه نظامنا الحالي المتعدد الأطراف المستقر والشامل. وكانت تشترك حركة مكافحة المخدرات في نهاية القرن التاسع عشر في بعض صفاتها مع حركة مكافحة الرق. فكانت الحركتان مدفوعتين بضغوط من المجتمع المدني ضد مصالح تجارية وسياسية ودبلوماسية ضخمة. وكانت إحدى الصفات التاريخية للحركتين أنهما أدتتا في آخر الأمر إلى المبادئ المقبولة دولياً التي شكّلت أساس الاتفاقات الدولية في القرن العشرين.

وينظر الآن إلى كثير من هذه المبادئ كأنها شيء مسلم به، وكثيراً ما يُنسى أن بلداناً عديدة كانت تعتمد على الدخل المتولد من إنتاج المخدرات وتجارة المخدرات لتغطية مالبية الدولة والعجز التجاري، و/أو كانت تتغاضى عن استهلاك المواد المخدرة دون ضوابط. واحتاج الأمر إلى ما يقرب من خمسة عقود للتأثير على اللوائح المنظمة للصحة والسلامة والتجارة، ولتبدأ الحكومات تدوين المبادئ الأساسية للنظام الدولي لمراقبة المخدرات في شكل قانون دولي. ولم تكن التغييرات عائدة كلياً إلى التطور الموازي للنظام الحديث المتعدد الأطراف ولكن لا ريب في أن ذلك النظام ساعد على تحقيقها.

وهذان التطوران الإيجابيان اللذان استمرّاً قرناً من الزمان، أي إرساء توافق دولي في الآراء بشأن إخضاع المواد ذات التأثير النفسي لضوابط، ووضع مجموعة من الصكوك المعيارية وإنشاء هيئات ونظم متعددة الأطراف لمساعدة الدول في تقنين الضوابط وتنفيذها، كان لهما عدد من العواقب غير المقصودة. وكان أشدّ تلك العواقب خطورة، والتي لم يستثن منها إلا القليل من بلدان العالم، هي ظهور صناعة المخدرات الضخمة والعنيفة.

وساعد إدراك الطبيعة العالمية للمسألة وكذلك توافق الآراء على المستوى المتعدد الأطراف، وتزامن حدوث ذلك لحسن الحظ مع نشأة الأمم المتحدة الحديثة والقوية، تحريك مسألة مراقبة المخدرات إلى برنامج العمل الدولي، غير أن ذلك لم يحدث إلا بفضل ظهور فرص سانحة خاصة وجهود أشخاص متفانين. وهذا التاريخ حافل ومتنوع إلى حدّ يكفي ملء مجلد أكبر من المجلد الحالي. وهذا المجلد ليس تاريخاً دبلوماسياً، فهدفه الوحيد هو عرض التطور التاريخي الأساسي للنظام الحديث لمراقبة المخدرات: لماذا نشأ وكيف، وأثره على إنتاج المخدرات واستهلاكها، وتركته بالنسبة إلى جهود مكافحة المخدرات حالياً ومستقبلاً.

أولاً- حالة المخدرات قبل إنشاء نظام دولي لمراقبة المخدرات

استعملت المواد ذات التأثير النفساني منذ القدم وكان استعمالها موضوعاً جيد التوثيق كأحد مواضيع التاريخ الاجتماعي. وهناك أدلة على أن القنب كان يستعمل منذ عام ٤٠٠٠ قبل الميلاد في آسيا الوسطى والصين الشمالية الغربية، حيث توجد أدلة كتابية ترجع إلى عام ٢٧٠٠ قبل الميلاد في أقرباذين الإمبراطور تشين-نونغ. ثم انتشر تدريجياً حول العالم، إلى الهند (في حوالي عام ١٥٠٠ قبل الميلاد؛ وهو مذكور أيضاً في الآثار فايدا - وهو واحد من أربعة كتب مقدسة - في حوالي عام ١٤٠٠ قبل الميلاد)، (١)، (الصفحات ٢٢٧-٢٣٣)، والشرقين الأدنى والأوسط (في حوالي عام ٩٠٠ قبل الميلاد)، وأوروبا (في حوالي عام ٨٠٠ قبل الميلاد)، وإلى مناطق شتى في جنوب شرق آسيا (في القرن الثاني الميلادي)، وأفريقيا (في القرن الحادي عشر الميلادي)، والأمريكتين (في القرن التاسع عشر)، وإلى بقية العالم، (٢)، (الصفحات ٩-١٦).

وكانت زراعة ورقة الكوكا مركزة تاريخياً في المنطقة الأنديّة وكذلك استعمالها، حيث يرجع ظهورها إلى عام ٣٠٠٠ قبل الميلاد (٢)، (صفحة ٣٠). وعندما وصل الفاتحون الأسبان أميركا في القرن السادس عشر (٣)، (صفحة ٢٩٤) كانت زراعة ورقة الكوكا قد انتشرت وكذلك استعمالها من المنطقة الأنديّة الشمالية إلى أميركا الوسطى (حتى نيكاراغوا) ومنطقة الكاريبي (هسبانيولا، أي ما هو إقليم الجمهورية الدومينيكية وهايتي اليوم)، وعلى طول ساحل المحيط الأطلسي حتى فنزويلا وغيانا. وحتى في ذلك الزمن البعيد كانت زراعة الكوكا مركزة في بوليفيا وبيرو (٢)، (الصفحتان ٣٠ و٣١).

ويبدو أن زراعة الأفيون واستعماله يعودان إلى حتى ما قبل ذلك الوقت. فهناك أدلة تشير إلى وجود خشخاش الأفيون في أوروبا منذ عام ٤٢٠٠ قبل الميلاد وحتى قبل ذلك. * كما توجد إشارات إلى استخدام الأفيون في اليونان القديمة، ابتداءً من حوالي عام ١٥٠٠ قبل الميلاد، وقت الثقافة المينوية، كما توجد إشارات مختلفة في القرن السابع قبل الميلاد (في الإلياذة والملحمة الأوديسية) وأثناء حكم الإسكندر الأكبر (القرن الرابع قبل الميلاد)، حيث يبدو أن جنوده وأطبائه أدخلوا الأفيون إلى آسيا الوسطى والهند. ** وفي آسيا كان السومريون ينتجون الأفيون ويستعملونه قبل عام ٣٠٠٠ قبل الميلاد في بلاد ما بين النهرين (العراق اليوم)، *** وانتقلت منها الخبرة إلى الآشوريين والبابليين والمصريين

* عُثر على بذور وجراء للخشخاش قَدَّر أنها ترجع إلى حوالي عام ٤٢٠٠ قبل الميلاد في كهوف ألبونول، بالقرب من غرناطة في إسبانيا. وأمكن التعرف على آثار من بذور الخشخاش في منازل مقامة وسط بحيرات في سويسرا وإيطاليا وألمانيا يرجع تاريخها إلى حقبة الألف سنة الحادية عشرة. كما عُثِرَ آثار أخرى لخشخاش الأفيون في مواقع أخرى عبر أوروبا ترجع إلى عصر الحديد، من بينها إنكلترا وولندا (٢).

** توجد إشارات إلى الأفيون في عدد من الأساطير اليونانية القديمة يمكن تحديد رجوع تاريخها إلى عام ٨٠٠ قبل الميلاد. كما ذَكَرَ الأفيون بعد ذلك كعنصر في مستحضرات طبية أبقرات (٤٦٠-٣٧٧ قبل الميلاد) وأرسطو، أحد علمي الإسكندر الأكبر، الذي وفره لجنوده (٢).

*** عُثِرَ على واحدة من أقدم الإشارات الكتابية إلى الأفيون، كتبها السومريون على لوح فخّاري في نيفر في بلاد ما بين النهرين، حدّد المؤرخون أنه يرجع إلى حوالي ٣٠٠٠ عام قبل الميلاد (٢).

(عام ١٣٠٠ قبل الميلاد) وإلى شعوب أخرى في المنطقة ([٢])، الصفحات ١٧-١٩). وعرفت الصين الأفيون عن طريق التجار العرب. حيث تشير المؤلفات إلى تواريخ تتراوح بين حوالي القرنين الرابع والثامن بعد الميلاد* ([٢])، صفحة ٢١).

واستعملت المخدرات (بالأخص الأفيون) لأغراض طبية و/أو كجزء من الشعائر الدينية (القنب والكوكا وعدة نباتات ذات خواص مهلوسة). ويبدو عموماً أن استعمالها كان مقتصرًا على قطاعات معينة من المجتمع. ففي عهد الإنكا، مثلاً، كانت الكوكا امتيازاً مخصصاً لنخبة صغيرة من الطبقة الحاكمة والقساوسة وحاملي الرسائل ذوي الأهمية، ولكنها ظلت محرمة على السكان عموماً، ومن بينهم النساء ([٣])، الصفحات ٣١٥-٣٢٣). وكان استعمال القنب في الهند وغيرها من البلدان الآسيوية مقتصرًا أساساً على الطقوس الدينية. وفي أوروبا في العصور الوسطى كثيراً ما كان استعمال المخدرات لأغراض ترفيهية مرتبطاً بالسحر في أذهان الناس وكانت الكنيسة الكاثوليكية القوية النفوذ تدينه بشدة. أما عن استهلاك الأفيون فكان يقتصر أساساً على استعمال طبي في شكل اللودم، وهو صبغة كحولية للأفيون ركبها باراسيلسوس (Paracelsus) (١٤٩٠-١٥٤١) لمعالجة الألم. وبالمثل كان استعمال الأفيون في كثير من البلدان الآسيوية، ومنها الصين، مقتصرًا إلى حد كبير على الاستعمال الطبي حتى القرن الثامن عشر. ومع بعض الاستثناءات يبدو أن هذه المعايير الدينية والاجتماعية كانت تحكم إلى حد كبير استعمال المخدرات طوال قرون عديدة.

القنب

فشلت الضوابط الاجتماعية التقليدية فيما يبدو في البلدان العربية عندما استخدمت المخدرات - القنب في هذه الحالة - وروج لها بدوافع سياسية لاجتذاب الشباب "بعد إلغائهم نظرة خاطفة على الجنة"، لكي يقاتلوا في سبيل دعوة الحشيشيين أو الحشيشية، (١٠٩٠-١٢٧٢ ميلادية)، وهم طائفة دينية مقاتلة (نشأت أصلاً من بلاد فارس)، كانت تقوم بعملياتها في الأراضي التي تقع الآن في العراق والجمهورية العربية السورية. وقد قاتلت الطائفة الصليبيين ثم قاتلت السلطات السنية المحلية، باللاجء في كثير من الأحيان إلى هجمات انتحارية يقوم بها الأتباع وهم تحت تأثير القنب وغيره من المخدرات [٤]. وفي الفترة نفسها انتشر استعمال القنب لأغراض ترفيهية عبر المنطقة.

ودفع الانتشار المستمر لاستهلاك القنب عبر المجتمع السلطات السنية في العراق في نهاية القرن الثاني عشر إلى منع استعمال القنب صراحة، ولم يحقق ذلك إلا إجراءً محدوداً من النجاح ([٢])، صفحة ١٢). وزادت شعبية تدخين القنب في العالم العربي أكثر من ذي قبل بعد الغزوات المغولية للشرق الأوسط في القرنين الثالث والرابع عشر التي ساعدت زيادة انتشاره. وكان راتنج القنب المنتج والمستهلك في البلدان العربية أثناء تلك الفترة أقوى فعالية من عشبة القنب المستهلكة في أنحاء أخرى من العالم، وغالباً ما ساعدت خواصه المسببة للتعود على زيادة انتشار استهلاكه وترسيخه. وكانت مناطق من مصر الحالية متأثرة بشكل خاص بتعاطي القنب على نطاق

واسع ابتداء من القرن الثالث عشر، فأدّى ذلك الوضع إلى عدد من مبادرات مكافحة المخدرات من أجل الحدّ من الإنتاج والاستهلاك [٥١]، الصفحات ٨١٤-٨٣٠). ولما عجزت تلك القيود عن تحقيق النتائج المتوقعة منها رفعت في آخر الأمر، فأدّى ذلك إلى زيادة استهلاك القنب حتى من ذي قبل في القرنين الخامس عشر والسادس عشر، ثم إلى انتشار القنب عبر الإمبراطورية العثمانية حتى وصل المغرب في القرن السادس عشر [٦١]، صفحة ٢٤٩).

ومع توسّع التبادل التجاري والتجارة عالمياً كثيراً ما فشلت محاولات وضع تدابير للتحكم في الطلب على المستوى الوطني، نظراً إلى أن التجار الأجانب—الذين جاءوا في كثير من الأحيان من أوروبا (وبالأخص التجار اليونانيون)—عوّضوا العجز باستيراد القنب من بلدان أخرى. وكان لبنان والهند - حيث كان الإنتاج لا يزال مشروعاً - من مصدري القنب في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. وبسبب المسائل القديمة العهد المتعلقة بالاستهلاك المحلي تولت مصر دوراً قيادياً في ممارسة الضغوط السياسية من أجل إضافة تجارة القنب الدولية إلى قائمة الأنشطة الخاضعة للمراقبة بمقتضى اتفاقية جنيف لعام ١٩٢٥*. ووافقت بلدان أخرى على ذلك فيما بعد، بعد فشل محاولات مراقبة تجارة القنب بمقتضى اتفاقية لاهاي (١٩١٢).

وتبعاً لنمو التبادل التجاري والمستعمرات الإمبريالية من العصور القديمة حتى العصر الحديث، انتشرت عادة استهلاك القنب إلى معظم أنحاء العالم وكانت شائعة في أكثر المستعمرات. غير أن تجارة القنب لم تنتشر بالمثل، وبحلول القرن العشرين كان كل من العشب والراتنج ينتج ويستهلك محلياً وظلت التجارة الدولية محدودة.

الكوكا/الكوكايين

بعد زوال إمبراطورية الإنكا، وضعت النظم الاستعمارية في الأمريكتين حداً لمعظم زراعة الكوكا خارج بوليفيا وبيرو. وضغطت الكنيسة الكاثوليكية على السلطات الإسبانية لتحملها على أن تقصي كلياً زراعة الكوكا واستهلاكها في بوليفيا وبيرو، اعتقاداً منها أن الكوكا كانت وثيقة الصلة بالمعتقدات الدينية للسكان الأصليين. وفي مؤتمر للأساقفة عقد في ليما في عام ١٥٦٩، أدين الرأي الشائع القائل إن الكوكايين يزيد قوة السكان الأصليين على أنه وهم ضار ومن عمل الشيطان [٤١]، صفحة ٣٣٢). وغيرت المصالح الاقتصادية للإمبراطوريات الاستعمارية الجديدة هذا التفكير. فسرعان ما اكتشف الحكام الجدد أن أداء الشعوب الأصلية في مناجم الفضة والذهب والنحاس والقصدير كان يمكن

* كانت إساءة استعمال راتنج القنب منتشرة إلى حد أن كان لها تأثير خطير على المجتمع عموماً. وبعد تقرير أعدّه طبيب مصري في عام ١٨٦٨ عن الآثار والحوادث التي يسببها الحشيش، منعت زراعة القنب في عام ١٨٨٤. ومع ذلك أفادت السلطات المصرية بأن ٣٠ إلى ٦٠ في المائة من مجموع حالات الجنون في البلد كانت متصلة بإساءة استعمال الحشيش. وكان العجز في الإنتاج المحلي قد عوّضته إلى حد كبير واردات غير مشروعة من لبنان والهند، كثيراً ما كان ينظمها تجار المخدرات الأوروبيين. لذلك كانت مصر تؤيد بقوة الاقتراح الداعي إلى إخضاع تجارة القنب لمراقبة دولية (عصبة الأمم، وثائق مؤتمر الأفيون الثاني، جنيف، ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٢٤-١٩ شباط/فبراير ١٩٢٥؛ المجلد الأول، الجلسات العامة؛ نص المداولات، الصفحة ١٣٢) (Records of the Second Opium Conference, Geneva, November 17th, 1924-February 19th, 1925; Volume I, Plenary Meetings; Text of the Debates, p. 132).

تحسينه كثيراً، مع تقليل الاحتياجات من السعرات الحرارية إلى حد كبير في الوقت نفسه، عندما يُعطى العمال ورق الكوكا المضغ (٣١، صفحة ٣٣٤).

وكان استخدام ورقة الكوكا لتلك الأغراض يقدّر حق التقدير في المناطق المرتفعة التي كان يوجد فيها الكثير من المناجم. فكانت الكوكا تساعد على الوقاية من مرض الارتفاع وكانت تمكن العمل في ظروف تتسم بنقص شديد في الأوكسجين. ولكن ربما كانت ملاحظة أن الكوكا، من خلال خواصها المسكنة للجوع والواقية من التأثير بالارتفاع، تمنع العمال من السكان الأصليين من الشروع في حركات الاحتجاج، ملاحظة لها نفس الأهمية. ولم يأخذ أصحاب المصالح التجارية أو القيادات الحكومية في الاعتبار الآثار الطويلة الأجل على صحة العمال المترتبة على مضغ الكوكا. فكان الكثير من عمال المناجم من السكان الأصليين يموتون في سن مبكرة للغاية، بالأخص الذين كانوا يعملون في مناجم الفضة. وكانت المسألة الناتجة من ذلك هي أن تلك الظروف، مقترنة بزيادة ضخمة في معدل الوفيات نتيجة لأمراض وافدة من الخارج، أدت إلى هلاك ما يقرب من نصف الأيدي العاملة من السكان الأصليين في الفترة الواقعة بين عامي ١٥٤٠ و ١٦٢٠ (٣١، صفحة ٣٣١).

وأثناء تلك الفترة انتشرت زراعة الكوكا في المنطقة الأنديّة، بالأخص في منطقة يونغاس (بوليفيا)، حيث ظهرت مزارع متخصصة للكوكا، كانت في كثير من الأحيان على أراض يملكها المستعمرون الإسبان أو يدعون أنهم يملكونها. وأفاد المعاصرون في حولي عام ١٦٣٠ بأن الغالبية الكبرى من عمال المناجم من السكان الأصليين يمضغون ورقة الكوكا، وبأن الكوكا أصبحت من المحاصيل الزراعية الهامة. وكانت تعامل زراعة الكوكا عموماً مثل غيرها من الإنتاج الزراعي حيث كان يطالب الزّراع بدفع ضريبة عُشر على المساحات المزروعة بالكوكا.

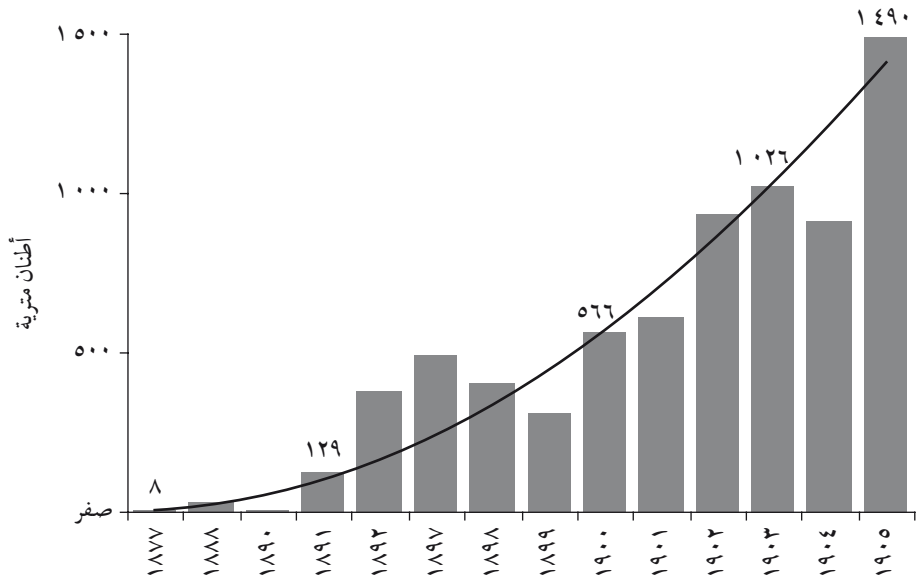
وفي نهاية القرن السابع عشر فرضت ضريبة إضافية قدرها ٥ في المائة على تجارة الكوكا، بينما كانت الضريبة على تجارة المنتجات الزراعية الأخرى ٢ في المائة فقط. وكانت تدفع أجور عمال الكوكا الموسمين عينا بينما كان يمنح العاملون المستديون في المزارع الكبيرة حق استخدام قطع صغيرة من الأرض لزراعة كوكا خاصة بهم (٢١، صفحة ٣٤). ولكن رغم أن إنتاج ورقة الكوكا واستهلاكها ظلّا راسخين في المنطقة الأنديّة، كان أثره ضئيلاً خارج المنطقة طوال القرون التالية. فورقة الكوكا قابلة للتلف ولا تصلح للنقل لمسافات طويلة. ولذلك، وكما في حالة القنب، لم تؤد الورقة نفسها إلى نشأة تجارة دولية واسعة النطاق.

وتغيّر الوضع جذرياً بعدما اكتشف الكيميائي الألماني ألبرت نيمان قلويد الكوكاين. وفي عام ١٨٦٠ أصبح نيمان أول من وثق بطريقة صحيحة في المؤلفات العلمية عملية استخراج مسحوق الكوكاين النقي من ورقة الكوكا (٧١، صفحة ٢٥). وكان ذلك التطور حاسماً بالنسبة إلى تجارة الكوكاين (التي كانت مشروعة آنذاك) إذ مكنت إنتاجه على نطاق صناعي. وبدأ ذلك جدياً في أوروبا أولاً (في ألمانيا ثم في هولندا وسويسرا)، وبعد ذلك في أمريكا الشمالية (بالأخص في الولايات المتحدة الأمريكية)؛ ثم انتشر صنع الكوكاين إلى أمريكا الجنوبية، (بالأخص بيرو، بمساعدة من علمين ألمان)، وإلى اليابان. ومع تزايد حجم سوق الكوكا إثر ذلك الاكتشاف انتشر إنتاج الكوكا إلى عدة مناطق آسيوية، بالأخص سيلان (وكانت مستعمرة بريطانية في ذلك الوقت) وجاوة (وكانت مستعمرة هولندية في ذلك الوقت) وتايوان، (وهي الآن مقاطعة تايوان التابعة للصين، وكانت مستعمرة يابانية في ذلك الوقت).

وزادت شعبية الكوكايين في المجتمعات الغربية زيادة هائلة بعد نشر دراسة لسيغموند فرويد، الذي أجرى تجارب باستعمال الكوكايين وألف دراسة واسعة الانتشار بعنوان "حول الكوكايين" (Uber Coca) في عام ١٨٨٤ [٨]. وأطرت تلك الدراسة على الخواص المفيدة العديدة للكوكايين، فقدّمت هذا المخدر على أنه دواء يشفي جميع الأمراض ولا تكاد تكون له مضاعفات أو خطر الإدمان. وبعد ذلك بقليل، في عام ١٨٨٥، زاد طلب الأوساط الطبية على الكوكايين بعدما اكتشف مفعوله كمخدر موضعي [٩]، صفحة ٦٠٤).

وفي الفترة الواقعة بين بداية القرن وعام ١٩١٢، ظهرت بيرو وجاوة كأكبر منتجي ومصدري ورقة الكوكا في العالم. فزادت صادرات بيرو من ورقة الكوكا، التي بلغت ٨ أطنان متريّة في عام ١٨٧٧، إلى ٦١٠ أطنان متريّة بحلول عام ١٩٠١. وذهب أكثر من نصف تلك الكميّة إلى الولايات المتحدة. وإضافة إلى ذلك استخدم ١٦٠ طناً مترياً في إنتاج الكوكايين الخام محلياً لأسواق أمريكا الشمالية وأوروبا (١٠,٧ أطنان متريّة في عام ١٩٠١، بزيادة من ٠,٩ طن متري في عام ١٨٩٠). وقدّر أن مجموع إنتاج بيرو من ورقة الكوكا في عام ١٩٠٠ بلغ نحو ٢١٠٠ طن متري [١٠]. وبحلول عام ١٩٠٥ بلغت صادرات بيرو من ورقة الكوكا ذروتها، إذ بلغت ١٤٩٠ طناً مترياً، حيث زادت من ٥٦٦ طناً مترياً في عام ١٩٠٠، أي تضاعفت ثلاث مرات في خمس سنوات فقط.

الشكل ١- صادرات ورقة الكوكا من بيرو، ١٨٧٧-١٩٠٥

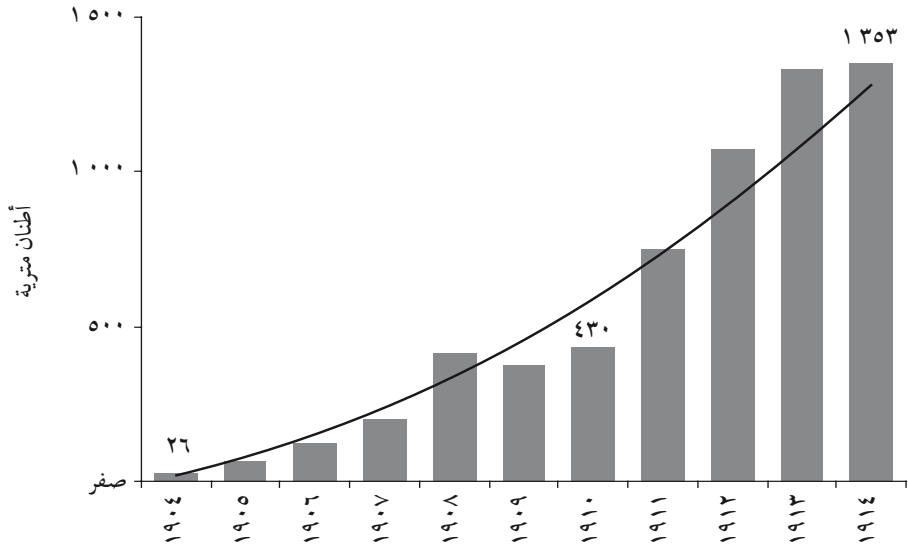


المصدر: David. F. Musto, "International traffic in coca through the early 20th- century," *Drug and Alcohol Dependence*, vol. 49, No.2 (1998), table 6.

وأفيد بحدوث انخفاض في صادرات ورقة الكوكا من بيرو في السنوات التالية، وكان ذلك متصلاً بعدة عوامل، منها صدور تشريع جديد للمراقبة في الولايات المتحدة (قانون الولايات والقانون الاتحادي المسمى قانون الأغذية والعقاقير النقية لسنة ١٩٠٦). وكلف ذلك القانون إدارة الأغذية

والعقاقير الاتحادية بوصف وضبط العقاقير والعناصر الإضافية التي يحتمل أن تكون خطرة في الأدوية الاستهلاكية. ودخل الكوكايين في فئة المواد التي يحتمل أن تكون خطرة وساعد ذلك التخفيف من بعض الادعاءات الكاذبة بخصوص آثاره المفيدة. وسرعان ما عوّضت انخفاض صادرات الكوكا من بيرو كمية الصادرات المتزايدة بسرعة من جاوة، التي ارتفعت من ٢٦ طناً مترياً في عام ١٩٠٤ إلى ١٣٥٣ طناً مترياً في عام ١٩١٤. وكانت صادرات جاوة تسدّ حاجة صناع الكوكايين الأوروبيين ثم اليابانيين فيما بعد. وكانت صادرات الكوكا من بيرو تقصد الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا، بالأخص ألمانيا.

الشكل ٢- صادرات ورقة الكوكا من جاوة، ١٩٠٤-١٩١٤



المصدر: David. F. Musto, International traffic in coca through the early 20th century, *Drug and Alcohol Dependence*, vol. 49, No. 2 (1998), table 6.

وتضاعفت صادرات ورقة الكوكا من بيرو، المستخدمة لإنتاج الكوكايين في الولايات المتحدة، في التسعينات من القرن التاسع عشر. فبلغ مجموع واردات ورقة الكوكا في الولايات المتحدة ذروته في عام ١٩٠٦، حيث بلغ ١٣٠٠ طن متري تقريباً. وإضافة إلى الصناعة المحلية كانت الولايات المتحدة تستورد أيضاً كميات كبيرة من الكوكايين من الخارج، فأصبحت بذلك أكبر أسواق الكوكايين في العالم [١٠].

وكشف تحليل لبيانات الواردات قامت به اللجنة المعنية بإدمان المخدرات حدوث زيادة بنسبة ٤٠ في المائة في واردات الكوكايين إلى الولايات المتحدة خلال فترة السنوات الأربع من ١٨٩٨ إلى ١٩٠٢ فقط (١١)، (صفحة ١٦). وفي أعقاب النمو السريع في شعبية استعمال الكوكايين في الثمانينات والتسعينات من القرن التاسع عشر، شهدت الولايات المتحدة وباءها الأول من الكوكايين في بداية القرن. * وحقّق الكوكايين شعبية في الولايات المتحدة كدواء يلطف آلام التهاب الجيوب الأنفية

* كانت هذه هي مشكلة المخدرات الثانية في ذلك الوقت. فبدأت مشكلة إدمان المورفين أثناء الحرب الأهلية مع تزويد الجنود بالمورفين، واستمرت حتى بداية القرن الجديد.

وحُمى القش، وعلاج مزعوم لإدمان الأفيون والمورفين والكحول وكمخدر طَبِّي. وكان يستخدم لأغراض ترفيهية أيضاً. وبدأت الحانات تضيف الكوكايين إلى الويسكي، وكثيراً ما كان يضاف إلى المشروبات غير الكحولية الشعبية، وكان أشهر مثال معروف لذلك هو مشروب الكوكاكولا*.

وأشارت استبيانات أرسلتها اللجنة المعنية بإدمان المخدرات إلى ألف طبيب وصيدلي في المدن الرئيسية إلى أن عدد "معتادي" الكوكايين والمورفين قد ارتفع إلى أكثر من ٢٠٠.٠٠٠ شخص في عام ١٩٠٢ [١١]، (صفحة ١٧). وأفادت تقديرات أخرى بأن العدد كان قريباً من ٤٠٠.٠٠٠ شخص، وربما كانت تأخذ في الحسبان شراء الكوكايين من صغار التجار المتجولين**. ويقدر Musto أن عدد المدمنين كان يبلغ ٢٥٠.٠٠٠ شخص [١١]، (صفحة ٢٨٢). وسواء استخدمت التقديرات العالية أو المنخفضة، تلاحظ زيادة كبيرة في إدمان كل من الكوكايين والمورفين أثناء العقد الأخيرين من القرن التاسع عشر في الولايات المتحدة. فكان عدد مدمني الكوكايين والمورفين يعادل ٥,٠ في المائة من مجموع السكان البالغ عمرهم ١٥ سنة وأكثر من ذلك (تراوحت النسبة من ٤,٠ في المائة إلى ٨,٠ في المائة) في بداية القرن العشرين.

وبدأت تظهر الآثار الجانبية السلبية لإساءة استعمال الكوكايين بالقرب من نهاية القرن التاسع عشر، مع استمرار تزايد انتشار استعماله في مناطق الحضر وعند السكان الفقراء من أصل أفريقي. وركزت المنشورات الشعبية المتعصبة والمثيرة للخوف بإفراط على خطر العنف المحتمل أو حتى عصفان السكان السود تحت تأثير الكوكايين. ومع تزايد ارتباط الكوكايين في الأذهان بأساليب الحياة المنافية للعرف الاجتماعي والمريبة وبالعصابات والدعارة، ومع تزايد إدراك بعض الآثار الصحية السلبية وضح أن عدم وجود ضوابط تنظيمية قد يعرّض الصحة العامة والنظام العام للخطر.

وفي أعقاب إجراءات اتخذتها ولاية أوريغون في عام ١٨٨٧، بدأ عدد من الولايات الأخرى يضع نظاماً ضابطة في التسعينات من القرن التاسع عشر والعقد الأول من القرن العشرين. وبحلول عام ١٩١٤ كانت الولايات الثمانية والأربعين جميعها قد اعتمدت نوعاً معيناً من تشريعات مراقبة المخدرات [١٢]. وكان يقضي معظمها بضرورة طلب الكوكايين والمورفين بواسطة وصفة من طبيب، كانت خاضعة بعد ذلك للتفتيش لمدة تصل إلى سنة واحدة. ولم تكن تلك القوانين وحدها كافية للتحكم في التجارة ولا في الاستهلاك، وكانت توجد وسائل عديدة للالتفاف حولها. فمثلاً، كان يحصل صناع الأدوية الجاهزة المسجلة تكراراً على استثناءات لوضع كميات معينة من العقاقير المخدرة في أدوية مسجلة كانت تباع بعد ذلك دون قيود. كما أن النظام لم ينجح إذا كان في الإمكان شراء الكوكايين أو المورفين دون قيود في الولايات المجاورة. وكان الأطباء الفاسدون يستطيعون شراء كميات كبيرة من المخدرات بالبريد من ولاية مجاورة ثم يصرفوها إلى "مرضاهم" مع تجاهل قوانين الولاية التي كانت تعتمد على التشخيص السليم والوصفات الطبية والصيديات لمراقبة استعمال

* في عام ١٩٠٣ حلّ الكافيين محلّ الكوكا في مشروب الكوكا كولا.

** كان يعرض باعة متجولون المخدرات للبيع من منزل إلى آخر في ذلك الوقت. وعددت الدراسة الاستقصائية المذكورة المشتريات من الصيدليات، ووصلت إلى أن المجموع كان يبلغ "خمسة لكل صيدلية"، ويفترض أنها لم تحسب المشتريات من الباعة المتجولين.

العقاقير المخدرة. وفي ذلك الوقت كان لا يزال إخضاع المخدرات لمراقبة اتحادية يعتبر مخالفاً للدستور في الولايات المتحدة، فلم يكن أمام الولايات المختلفة إلا القليل من السبل لسد تلك الثغرات الجغرافية والنظامية في التشريعات والمراقبة (١١)، (صفحة ٩).

ولم يكن وباء الكوكايين الناشئ في الولايات المتحدة وانتشار الكوكايين في الأوساط الفنية في العواصم الأوروبية، بالأخص في باريس ولندن، كافياً لتحريك المجتمع الدولي الناشئ تجاه إنشاء نظام دولي لمراقبة المخدرات في بداية القرن العشرين. ومثل القنب كانت إساءة استعمال الكوكايين وعواقبه السلبية لا تزال محدودة جغرافياً.

الأفيون/الهيريون

جاء الدافع الرئيسي لإنشاء نظام دولي لمراقبة المخدرات من حركة تجارة الأفيون الواسعة النطاق في القرن التاسع عشر من الهند إلى الصين، وتزايد الإنتاج المحلي في الصين وظهور أكبر مشكلة من مشاكل إساءة استعمال المخدرات في العالم في الصين أيضاً. ورغم أن الأفيون كان معروفاً منذ بضعة آلاف من السنين وكانت تسير تجارته عبر القارات منذ قرون، أدى حجم تلك التجارة في القرن التاسع عشر والمشاكل الصحية والاجتماعية الناجمة عنها إلى ترسيخها في برنامج العمل الدولي وفي المحافل الدبلوماسية.

وكان استعمال الأفيون لأغراض طبية وترفيهية موثقاً في العصور القديمة. فكان السومريون يشيرون إليه باسم "جيل هول" أو "نبته البهجة" منذ عام ٣٠٠٠ قبل الميلاد (١٣)، (صفحة ١١). ونقلت أساليب إنتاج الأفيون إلى البابليين، ثم انتقلت منهم إلى بلدان أخرى في الشرق الأدنى والأوسط. وتحول إنتاج الأفيون من بلاد ما بين النهرين إلى مصر في عام ١٥٠٠ قبل الميلاد تقريباً، ثم إلى بلاد فارس في حوالي عام ٩٠٠ قبل الميلاد في الغالب، ثم إلى آسيا الصغرى في حوالي عام ٥٠٠ قبل الميلاد (٢١)، (صفحة ١٩).

وزادت أهمية الأفيون الذي جلبه تجار وأطباء عرب في الهند في حوالي ٨٠٠ إلى ٩٠٠ ميلادية، وبحلول حقبة الألف سنة الأولى كانت هناك إشارات تفيد بأن الأفيون كان يعتبر علاجاً منزلياً شعبياً في الهند، وكان يزرع ويؤكل ويشرب في كل أنحاء البلد. والمؤلفات الهندية تفيد بأن حكام البلد كانوا يستعملون الأفيون كنوع من المتعة، وكان يعطى للجنود لتقوية شجاعتهم*. وفي حوالي عام ١٢٠٠ ميلادية ظهر الأفيون في المؤلفات الطبية الهندية "الرسمية"**. ورغم توسع نطاق إنتاج الأفيون داخل الهند، ظل إنتاجه هناك محدوداً ولم يورد إلا للسوق المحلية طوال القرون القليلة التالية.

* www.tc.columbia.edu/centers/cifas/drugsandsociety/background/chronologydruguse.html

** على سبيل المثال، وصف الباحثان الطبيان الهنديان Shodan Gadani و Sharangdhar Samahita استعمال الأفيون لمعالجة الإسهال والضعف الجنسي. ووصف Dhanvantri Nighantu الخواص الطبية للأفيون. (انظر <http://opioids.com/timeline/index.html>)

وكان جزء كبير من تجارة الأفيون الدولية في أيدي تجار عرب في بداية الأمر. وكانت الصادرات إلى الصين تنقل عن طريق البحر، وكانت تمر عادة عبر الهند إلى كانتون (غوانغجو)، ثم عن طريق البرّ عبر آسيا الوسطى إلى كاشغار (في الصين الغربية). وكان التجار الصينيون ينقلون الأفيون إلى مختلف أنحاء الصين القارية. ولا يعرف تاريخ دخول الأفيون إلى الصين على وجه الدقة، ولكن يبدو أنه كان هناك بعض الإنتاج المحلي في وقت يرجع إلى القرن الحادي عشر بعد الميلاد.

غير أن الصين كانت تستورد معظم احتياجاتها من الأفيون قبل القرن التاسع عشر. وكان الأفيون غالي الثمن حتى القرن السادس عشر وكان استعماله محدوداً. وبدأ ذلك الوضع يتغير تدريجياً بعدما زادت أهمية إنتاج الأفيون في الهند في ظل إمبراطورية المغول ([١٣]، صفحة ١١). ومع بدء انتشار الاستعمال أصبح إنتاج الأفيون وتوزيعه عملية تجارية مربحة في الهند. ونظراً لتزايد أهمية الأفيون، أنشأ الإمبراطور المغولي أكبر، الذي دام عهده من عام ١٥٥٦ إلى عام ١٦٠٥ احتكاراً حكومياً لإنتاج الأفيون وتوزيعه ([١٣]، صفحة ١١). واستمر ذلك الوضع طوال حكم خلفائه المباشرين، وأحيته شركة شرق الهند البريطانية في البنغال وبيهار، وهما الولايتان الهنديتان الرئيسيتان لإنتاج الأفيون، في عام ١٧٥٠.

وظلت سوق إنتاج المواد الأفيونية الهندية محلية إلى حد كبير طوال القرن السادس عشر. إلا أنه توجد تقارير تفيد بوجود عمليات لتصدير الأفيون الهندي إلى بورما وكذلك إلى مالاكّا، في ماليزيا الحالية، وإلى مناطق أخرى في جنوب شرق آسيا. وثمة أهمية في أن هناك تقارير تفيد بأن الهند كانت تصدر الأفيون إلى الصين ([١٤]، صفحة ٢٥). وتولى النقل تجار هنود وعرب وصينيون. وبعد عام ١٥٠٠ أصبح التجار البرتغاليون هم الفئة السائدة في تجارة البضائع الدولية من الهند إلى الصين ([٢]، صفحة ٢٢). وابتداءً من عام ١٥٨٩، أدرج الأفيون رسمياً ضمن قائمة المواد الخاضعة للتعريف في الصين ([١٥]، صفحة ١١). وكانت توجد مراكز إنتاج الأفيون الرئيسية حول مالوا في الهند الغربية وحول باتنا في ولاية البنغال في الهند الشرقية ([١٤]، صفحة ٢٥). وكانت مبيعات الأفيون قليلة إجمالاً وغير مهمة نسبياً مقارنة بتجارة بضائع أخرى.

وحسب بعض المصادر، جلب التجار البرتغاليون تدخين الأفيون إلى منطقة بحر الصين الشرقي [١٦]. ووفقاً لمصادر أخرى، جلب الإسبان تدخين التبغ إلى الفلبين فانتشر منها إلى بلدان في شرق آسيا وجنوب شرقها، كما جلب تجار من هولندا خليطاً من التبغ والأفيون إلى فورموسا (تايوان) وغيرها من الأراضي المملوكة لهولندا في جنوب شرق آسيا كطريقة لمكافحة أضرار الملايا. وانتشر استعمال خلطات التبغ والأفيون بسرعة عند السكان المحليين، وزاد استعمالها لأغراض ترفيهية. والأهم من ذلك بدأت تقل نسبة التبغ في الخلطات [١٧].

وبحلول نهاية القرن السابع عشر كانت عادة تدخين الأفيون قد أصبحت منتشرة ([١٤]، صفحة ٣٥). وبفضل آثاره الفورية أصبح التدخين هو الطريقة المفضلة للاستهلاك عند مستعمليه لأغراض ترفيهية عبر شرق آسيا وجنوب شرقها. كما اختصر الطريق إلى الإدمان بفضل الأثر الفوري

والقوي للتدخين، وهذا هو أحد تفسيرات النمو البالغ السرعة للسوق الاستهلاكية في الصين وجنوب شرق آسيا. وتكشف المؤلفات التاريخية أيضاً أن الكثير من سكان آسيا الجنوبية الشرقية والصين كانوا يدركون أنه رغم أن التدخين يختصر الطريق إلى الإدمان كان خطر التعرض للموت بسبب جرعة مفرطة أقل بكثير من خطر التعرض له بسبب أكل هذا المخدر أو شربه. فالشخص الذي يدخن الأفيون يغشى عليه أو ينام عادة قبل تناول جرعة مفرطة تؤدي إلى موته ([١٤]، صفحة ٣٧).

وابتداءً من أوائل القرن السابع عشر تزايد الدور القيادي للتجار الهولنديين في تجارة الأفيون الدولية في آسيا. وفي عام ١٦٠٢ استولت شركة شرق الهند الهولندية الحديثة الإنشاء على المراكز التجارية البرتغالية في الهند. وركزت هذه الشركة إنتاج الأفيون في مزارع للأفيون تديرها هولندا في البنغال وباعت الأفيون المنتج في تلك المزارع عبر جنوب شرق آسيا. وابتداءً من عام ١٦٧٧ كانت هولندا صاحبة احتكار لبيع الأفيون في جاوة، كما تزايدت توريدها الأفيون إلى فورموسا ومقاطعتي فوجيان وغواندونغ في الصين الجنوبية. وأدى نجاح التجار الهولنديين في ترويج بضاعتهم إلى انتشار إساءة استعمال الأفيون تدريجياً على طول ساحل الصين، وبدأت التقارير تفيد بإدمان الأفيون على نطاق واسع في منطقة ميناء أموى (كسيامين) في فورموسا في عام ١٦٨٣ ([٢]، صفحة ٢٣).

ودخل الصين في تلك الفترة ما يقرب من ٢٠٠ صندوق من الأفيون في السنة، أي ١٢,٧ طناً مترياً ([١٥]، صفحة ١٣). ودفع تزايد إساءة استعمال الأفيون الإمبراطور الصيني يونغجينغ إلى إصدار مرسوم في عام ١٧٢٩ حظر استيراد الأفيون وبيعه، وكان يقضي بمصادرة سفن الشركات الأجنبية التي تخالف المرسوم. ونفذ الحظر بقوة في بداية الأمر وحدّ أثره على الأسعار في الغالب انتشار سوء استعمال الأفيون لعدة عقود. وابتداءً من تلك الفترة تزايد تهريب المواد الأفيونية إلى الصين على يد تجار من هولندا وأماكن أخرى في أوروبا.

وقرب نهاية القرن الثامن عشر زادت واردات الأفيون غير المشروعة إلى الصين إلى ضعف ما كانت قبل ستة عقود ([١٨]، صفحة ٦). ودفع ذلك الإمبراطور الصيني جياكنغ إلى محاولة إحياء الحظر وإعادة تجريم تدخين الأفيون واستيراده ([١٩]، صفحة ٣٣)، من عام ١٧٩٦ إلى عام ١٨٠٠. وحُظر الأفيون في عدة بلدان أخرى في جنوب شرق آسيا مع بداية القرن التاسع عشر، كان من بينها سيام وبورما وفييت نام، وكذلك في أجزاء من جاوة وسومطرة ([١٤]، صفحة ١٦٢). وظلّ أثر ذلك الحظر محدوداً من الناحية العملية، إذ مارست الشركات الأوروبية ضغطاً على الصين وعلى بلدان أخرى لإعادة فتح باب تجارة الأفيون.

وأدت شركة شرق الهند البريطانية دوراً فعالاً في توسيع تجارة الأفيون قرب نهاية القرن الثامن عشر. فمنح التاج البريطاني احتكاراً لهذه الشركة، التي تأسست في عام ١٦٠٠، للتجارة مع جزر الهند الشرقية. ووصل الإنكليز إلى الصين في عام ١٦٣٧، وسمح لهم في عام ١٧١٥ بفتح مركز للتجارة في كانتون ([٢٠]، صفحة ١١). وزادت أهمية الشركة مع إنشاء عدد متزايد من مراكز التجارة على طول ساحل الهند. واكتسبت مزيداً من الأهمية بعد معركة بلاسي في عام ١٧٥٧ عندما

استولت على ولاية البنغال الهندية. وبعد ذلك تطورت الشركة لتصبح شبه دولة ([١٤])، صفحة ٤٥). واستمر الحكم البريطاني للهند، الذي بدأ بالسيطرة التجارية لشركة شرق الهند البريطانية، حتى عام ١٨٥٨. وفي عام ١٨٥٩ حل محل القيادة في مجال التجارة وفي الشؤون الإدارية انتداب للحكم المباشر في ظل التاج البريطاني حتى استقلال الهند في عام ١٩٤٧.

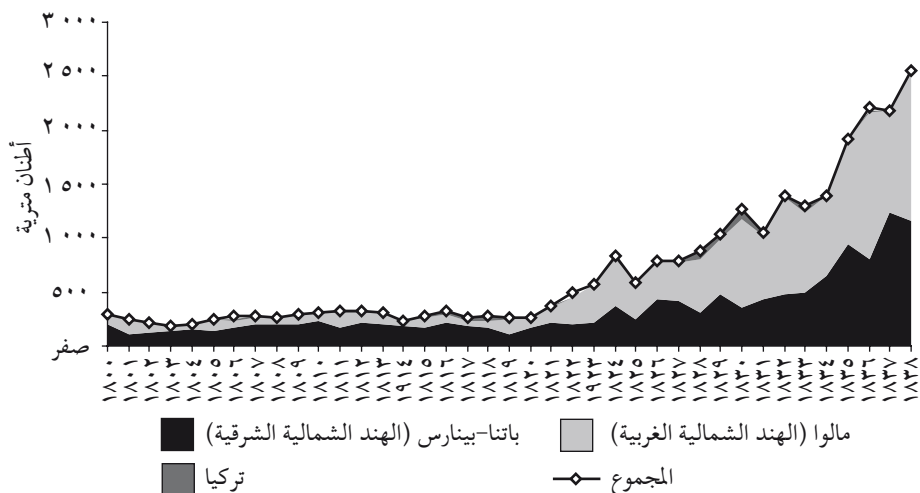
وكان الاحتكار التجاري الذي تمتعت به شركة شرق الهند البريطانية في البنغال وبيهار حاسم الأهمية لتجارة الأفيون. فكانت البنغال وبيهار بالفعل من كبار منتجي الأفيون عندما تولت الشركة زمام الأمور. وابتداءً من عام ١٧٧٣ كرّرت الشركة وضع الاحتكار المغولي القديم في تجارة الأفيون. وكان الهدف من ذلك هو زيادة الأرباح إلى أقصى حد ممكن ([١٨])، صفحة ٦) لاستخدامها في تمويل نفقات الدولة، وتحديدًا العمليات العسكرية التي كانت تيسّر استيلاء الشركة على بقية الهند على مدى العقود الستة التالية. وفي عام ١٧٨١ تولت شركة شرق الهند البريطانية شراء كل الأفيون المنتج في الأراضي التابعة لها في الهند، بهدف زيادة استقرار الوضع المالي لإدارة الهند. وتزايدت أهمية عائدات الأفيون مع استمرار تضاؤل الأموال الحكومية البريطانية بسبب حرب بريطانيا المستمرة مع مستعمراتها في أمريكا الشمالية.

ولم يكن ذلك الوضع خاليًا من الجدل من الناحية السياسية. فنظرًا إلى أن الأفيون كان لا يزال محظورًا في الصين كانت تجارة الأفيون منتقّدة في لندن على أنها كانت تعرّض للخطر التجارة الصينية البريطانية في البضائع المشروعة الآخذة في التوسع سريعاً. ولذلك ابتكر أسلوب عمل جديد بعد عام ١٧٨٤ ظل قائماً لعدة عقود ([١٩])، صفحة ٣٢): فتمّ بيع شركة شرق الهند البريطانية في مزايدات في كالكتا إلى تجار من القطاع الخاص مرخصين من الشركة. وكان هؤلاء التجار يشحنون الأفيون بعد ذلك إلى مستودعات بريطانية الملكية في كانتون، من حيث كان يهره تجار صينيون — وذلك في كثير من الأحيان بمساعدة من موظفي الجمارك الفاسدين — إلى خارج المنطقة البريطانية وإلى بقية البلد. (وفي عام ١٧٥٧، حدّدت حكومة الإمبراطورية الصينية كانتون لتكون الميناء الوحيد المفتوح أمام التجارة الأوروبية ([٢١])، صفحة ٧). وبذلك استطاعت شركة شرق الهند البريطانية أن تتنصّل من تجارة الأفيون وأن تحتفظ بحقوقها التجارية الأخرى*.

ومع مطلع القرن التاسع عشر أصبحت الهند أكبر منتجي الأفيون في العالم بكثير. وكان الإنتاج مركّزاً حول باتنا وبينارس في البنغال (في الهند الشمالية الشرقية) وكان يمدّ أسواق كالكتا والمنطقة المحيطة بمالوا (في الهند الوسطى) وبومباي. وفي حين أن التوكيلات القائمة في باتنا وبينارس كانت تابعة للاحتكار المنشأ في عام ١٧٧٣، كان أفيون مالوا يزرع في ما كان يسمّى ”الولايات الأهلية“ دون أي قيد مباشر تفرضه حكومة الهند البريطانية؛ فكان يقتصر دورها على فرض الطرق المؤدية إلى ميناء بومباي وتحصيل ضريبة مرور عند مرور الأفيون من ”الولايات الأهلية“ إلى أراضي الهند البريطانية ([٢٢])، صفحة ٦٦٠). وكانت شركة شرق الهند لا تملك أصلاً احتكار إنتاج الأفيون وتجارته إلا في البنغال فقط، ولكنها حصلت أيضاً ابتداءً من عام ١٨٣٠ على احتكار توزيع الأفيون في بومباي.

وبحلول نهاية القرن الثامن عشر كان يصدر ما يقرب من ثلث إنتاج البنغال من الأفيون إلى جنوب شرق آسيا والصين ([١٤]، صفحة ٥٦). وبينما تم تصدير ما يقرب من ٢٠٠ صندوق فقط (١٢,٧ طناً مترياً) إلى الصين في عام ١٧٢٩، صدر إليها ١٨١٣ صندوقاً (١١٥,١ طناً مترياً) في عام ١٧٩٨ ([١٥]، صفحة ١٣). وحدث التوسع الحاسم في تجارة الأفيون في وقت لاحق، عندما بدأت شركة شرق الهند البريطانية تفقد تدريجياً وضعها الاحتكاري في الفترة من عام ١٨١٣ إلى عام ١٨٣٤. وأحدث ذلك تغييراً جذرياً في تجارة الأفيون وسبب تدهوراً في الأسعار وزيادة في الطلب على الأفيون في الصين.

الشكل ٣- واردات الأفيون إلى الصين (ميناء كانتون) ١٨٠٠-١٨٣٨



المصدر: Michael Greenberg, British Trade and the Opening of China, 1800-1842, Cambridge 1951, p. 220-21, cited in Carl A. Trocki, Opium, Empire and the Global Political Economy: Study of the Asian Opium Trade, 1750-1950 (London, Routledge, 1999), p. 95; البيانات الأصلية محوَّلة إلى أطنان متريّة على أساس صندوق واحد = ٦٣,٥ كيلوغرام.

وكان الاحتكار يعني أنه من المنطقي من وجهة النظر الاقتصادية حدّ الإنتاج لكي تظل الأسعار مرتفعة. ومتى زال الاحتكار أصبح من الممكن زيادة أرباح التجار عن طريق زيادة الإنتاج. ومن أجل منع منافسة محتملة من تركيا وبلاد فارس - وقد حاولتا فعلاً غزو السوق الصينية بمساعدة من تجار من الولايات المتحدة - زاد إنتاج الأفيون في الهند بقدر هائل. فزادت المساحة المزروعة بالأفيون في البنغال، مثلاً، من ٩٠٠٠٠ أكر (≈ ٣٦٤٠٠٠ هكتار) في عام ١٨٣٠ إلى ٥٠٠٠٠٠ أكر (≈ ٢٠٠٠٠٠ هكتار) بحلول عام ١٩٠٠ [٢٣]. وانخفضت أسعار الأفيون بصورة مذهلة. فإذا أعرب عن ذلك بالدولار الفضي الإسباني، سقط ثمن صندوق الأفيون من باتنا من ٢٥٠٠ في عام ١٨٢٢ إلى ٥٨٥ في عام ١٨٣٨. ويسر ذلك لنسبة أكبر من ذي قبل من الشعب الصيني شراء الأفيون لأغراض ترفيهية. وزادت مبيعات الأفيون من ٢,٤ مليون دولار فضي إسباني في عام ١٨٠٠ إلى ١٣,٨ مليون في عام ١٨٣٢، ثم ارتفع إلى أكثر من ذلك في العقود التالية ([١٤]، صفحة ٨٢). وإذا سوّي ذلك لأخذ التضخم في الحسبان، كانت قيمة مبيعات الأفيون في عام ١٨٣٢ تعادل ما يقرب

من ٣٣٥ مليون من دولارات الولايات المتحدة بقيمته الحالية، أو ٣,٢ مليارات إذا كانت التسوية قائمة على أساس معدلات الأجور المدفوعة مقابل العمل غير الماهر*.

وزادت صادرات الأفيون من الهند إلى الصين من ٧٥ طناً تقريباً فقط في عام ١٧٧٥ إلى أكثر من ٢٥٠٠ طن متري في عام ١٨٣٩. وزادت أهمية تجارة الأفيون إلى حد أن السفن التقليدية لم تعد كافية، فحل محلها في الثلاثينات من القرن التاسع عشر سفن من طراز "كليب الأفيون" المصممة خصيصاً لذلك الغرض. وكانت مدججة بالسلاح لحماية حمولتها القيمة. وكانت أسرع كثيراً من السفن التقليدية، فقلت وقت الرحلات بمقدار ثلثين. فبدلاً من رحلة واحدة من الهند إلى الصين والعودة في السنة الواحدة، كانت السفن الجديدة تستطيع أن تقوم بثلاث رحلات من أي من جانبي الهند، كما كانت تستطيع أن تحمل كميات متزايدة بصورة مستمرة من أفيون باتنا ومالوا إلى الصين ([١٤]، صفحة ١٠٤).

وثبت أن تجارة الأفيون كانت مربحة للغاية، ولم يقتصر ذلك على شركة شرق الهند البريطانية. وارتفعت نسبة الواردات من الأفيون من كميات تكاد لا تذكر في مجموع وإردات الصين إلى ما يقرب من ٥٠ في المائة منها في العقد الأول من القرن التاسع عشر [٢٤] وظلت عند ذلك المستوى أو أعلى منه لمعظم بقية ذلك القرن. وكانت السلطات البريطانية تولد ما بين سدس مجموع إيراداتها في الهند وسبعها [١٧] من إنتاج الأفيون ومبيعاته. وكانت هذه النسبة تزيد في بعض السنوات إلى ثلث مجموع الدخل [٣٤] في المائة في عام ١٨٣٨ ([٢]، صفحة ٢٥).

وأفادت التقارير بوجود نسب مماثلة أو حتى أكبر من ذلك (وإن كانت أصغر منها بالقيمة المطلقة) لعدد من البلدان أو الأقاليم الأخرى في جنوب شرق آسيا. فساهمت "مزارع الأفيون" في جزر الهند الشرقية الهولندية بما يقرب من ٣٥ في المائة من مجموع إيرادات الضرائب من عام ١٨١٦ إلى عام ١٩٢٥ [٢٥]، وبنمط، ساهمت مزارع الأفيون في الهند الصينية الفرنسية (وتشمل لاوس وفيت نام وكمبوديا) بما يقرب من ٣٠ في المائة من مجموع إيرادات المستعمرات من عام ١٨٦١ إلى عام ١٨٨٢. وحصلت السلطات البريطانية في سنغافورة ما بين ٤٠ في المائة و٦٠ في المائة من إيراداتها من الضرائب المفروضة على مزارع الأفيون، وهي أعلى نسبة وجدت في أي إقليم [٢٦]، صفحة ٨٢). وفي هونغ كونغ، ساهمت مزارع الأفيون بما بين ٤ في المائة و٢٢ في المائة من مجموع دخل المستعمرة طوال العقود الأربعة الأولى من وضع هونغ كونغ كمستعمرة بريطانية، من عام ١٨٤٢ إلى عام ١٨٨٢ [٢٧]، صفحة ١١١). كما تبنت بلدان أخرى لم تكن مستعمرة هذا النظام المربح. فساهمت مزارع الأفيون السيامية بما يقرب من سبع مجموع الإيرادات الحكومية في عام ١٩٠١، وارتفعت تلك النسبة إلى نحو ٢٠ في المائة بحلول ١٩٠٥/١٩٠٦ [٢٦]، صفحة ٨٢).

وكانت أنماط تجارة الأفيون الثلاثية بطبيعتها من السمات المميزة لذلك العصر. فالأفيون الهندي الذي كان يصدره تجار بريطانيون إلى الصين كان يولد الأموال المستخدمة لاستيراد الشاي

* كان الدولار الفضي الإسباني عملة قانونية في الولايات المتحدة حتى عام ١٨٥٧. وكانت في الواقع العملة المعدنية الدولارية الأولى التي أصدرتها دار سك النقود في الولايات المتحدة من نفس حجم وتركيب الدولار الفضي الإسباني. وحتى بعد الحرب الثورية الأمريكية كانت الدولارات الفضية الإسبانية والأمريكية متداولة جنباً إلى جنب في الولايات المتحدة. (<http://www.coinace.com/Silver-Denominations-Rare-Coins.aspx>) ويسمح ذلك بمقارنة مباشرة بين الدولار الفضي الإسباني ودولار الولايات المتحدة. والقوة الشرائية—على أساس مفهوم لدليل أسعار المستهلكين—لدولار واحد في عام ١٨٣٢ تساوي ٢٤,٣ دولاراً في عام ٢٠٠٦. وعلى أساس المقارنة بين تكلفة العمل غير الماهر يكون دفع دولار واحد في عام ١٨٣٢ مساوياً لدفع ٢٣٨ دولار في عام ٢٠٠٦. (<http://www.measuringworth.com/uscompare/>).

الذي كان يباع بدوره في أوروبا، وكانت تورّد السلع الصناعية البريطانية إلى الهند. وسبب التدفق المستمر للواردات الآسيوية إلى الأسواق الأوروبية من القرن السادس عشر إلى القرن الثامن عشر استنزافاً دائماً للذهب والفضة من أوروبا إلى آسيا، بالأخص الصين. وساعدت تلك التجارة الثلاثية الجديدة التخفيف من شبه توقف الأعمال الناتج من تكدّس الذهب والفضة في الصين وسياسات الصين التجارية.

وبلغ صافي العجز التجاري لهولندا في آسيا وحدها زهاء ٥٩٠ مليون غيلدر فضي في الفترة الواقعة بين عام ١٥٧٠ و ١٧٨٠ (أي ما يساوي اليوم مبلغاً يتراوح تقريباً بين عشرة مليارات وعشرين مليار من دولارات الولايات المتحدة*). وبالمثل، بلغ مجموع شحنات إسبانيا من الغيلدرات الفضية من أكابولكو إلى مانيلا ما يقرب من ٤٠٠ مليون على مدى ثلاثة قرون (١٤]، صفحة ٤٢)، كما عانت بريطانيا والبرتغال أيضاً من عجز تجاري كبير. ونتيجة لذلك كدّست الصين كميات ضخمة من الفضة، من القرن السادس عشر إلى بداية القرن التاسع عشر. ورغم أن الصين كانت بلداً ثرياً يتمتع بسوق يحتمل أن تكون مربحة لم يتوصّل التجار الأوروبيون فعلاً إلى المزيج الصحيح من المنتجات المطلوب لتلك السوق. وإضافة إلى ذلك، كانت صناعة الكثير من السلع الكمالية في الصين لا تزال تفوق الإنتاج الأوروبي.

وتغيّر كل ذلك مع اشتداد تجارة الأفيون. فولّد الأفيون المباع على نحو غير مشروع في الصين تدفقات من الفضة كانت أكثر من كافية للتجار البريطانيين الذين استخدموها لشراء منتجات صينية. وتصدّر الشاي قائمة الواردات وتلاه عدد كبير من السلع الكمالية. وزادت واردات الشاي من الصين إلى بريطانيا من ٥٠ طناً مترياً في عام ١٧٠٠ (٤]، صفحة ١٣٠) إلى ٩٠٠٠ طن متري في العشرينات من القرن التاسع عشر، ثم إلى ١٣٥٠٠ طن متري تقريباً في الثلاثينات من نفس القرن (٢٨]، صفحة ١٧).

وبغية الحدّ من استنزاف الفضة إلى الصين اضطرت السلطات البريطانية أن تفرض رسوماً عالية على الشاي. وكانت شركة شرق الهند البريطانية تصدّر معظم الشاي من الصين إلى بريطانيا وإلى المستعمرات البريطانية في أمريكا الشمالية. ولكن تهريب الشاي كان شائعاً، بالأخص في مستعمرات أمريكا الشمالية. وهدّدت امتيازات مؤقتة منحتها لنندل لشركة شرق الهند البريطانية بخصوص الرسوم المفروضة على الشاي في أمريكا الشمالية مصالح عدد من مهربي الشاي، واعترض سكان المستعمرات على إرغامهم على دفع رسوم عالية على الشاي دون تمثيل مناسب لهم في برلمان لندن. وكان ذلك هو السبب الكامن وراء "حفل شاي بوسطن" الشائن في عام ١٧٧٣، الذي كان من العوامل المسببة للحرب الثورية الأمريكية وإعلان استقلال الولايات المتحدة في عام ١٧٧٦.

* في ذلك الوقت كان سعر ٢٥ لتراً من القمح ٥ إلى ٧ سو توري (sous tournois) في باريس، وكان ٢٠ سو يعادلون لبيرة واحدة تورية (livre tournois)، التي كانت ماثلة لقيمة غيلدر فضي هولندي. وبذلك كان سعر لتر القمح في ذلك الوقت ما يقرب من ٠,١٢ غيلدر فضي. وفي آب/أغسطس عام ٢٠٠٧ كان سعر القمح ٧,٤٤ من دولارات الولايات المتحدة للبوشل (٣٥,٢٤ لتراً) في الولايات المتحدة، أي ما يعادل ٠,٢١١ من دولارات الولايات المتحدة للتر. ويعطي ذلك سعراً للصرف - على أساس القوة الشرائية للعملة - بالنسبة إلى القمح - يبلغ ما يقرب من ١٧,٦ من دولارات الولايات المتحدة للغيلدر الفضّي في عام ٢٠٠٧. وبذلك تكون قيمة ٥٩٠ مليون غيلدر فضي ما يقرب من عشرة مليارات من دولارات الولايات المتحدة. وغنى عن القول إن مثل تلك التحويلات ليست إلا على سبيل الدلالة للقيمة المحتملة بعملات اليوم. (انظر http://www.phys.uu.nl/~huygens/conversion_nl.htm و <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/6962211.stm>).

وفقاً لمصادر أخرى يكون سعر الصرف، على أساس كلفة المعيشة، ما يقرب من ٣٦ من دولارات الولايات المتحدة مقابل الغيلدر الهولندي في القرن السابع عشر (<http://1632.org/1632Slush/1632money.rtf>).

وأدى إصلاح السياسة الاقتصادية البريطانية لاحقاً إلى تخفيض كبير في الرسوم المفروضة على الشاي في عام ١٧٨٤. وأدى ذلك بدوره إلى زيادة ضخمة في الطلب على الشاي في أوروبا ومدّ الإمبراطورية البريطانية بأموال كانت في حاجة شديدة إليها من أجل استرجاع قوتها بعد فشل عملياتها العسكرية في أمريكا الشمالية. وما كان التوسع السريع في واردات الشاي والزيادة الناجمة عن ذلك في إيرادات التاج بعد عام ١٧٨٤ ممكناً دون الدخول المتنامي المتولد من بيع الأفيون في الصين. وبحلول عام ١٧٨٩ كانت شركة شرق الهند البريطانية لا تزال تسجل عجزاً تجارياً بلغ ما يقرب من عشرين مليون جنية مع الصين (٢٧، [صفحة ٢٥]). (أي أكثر من ٢,٨ مليار دولار بقيمتها في عام ٢٠٠٦).^{*} وكان الحل الأسهل والأكثر صواباً من الناحية العملية لتسوية عجز الميزان التجاري مع الاستفادة من واردات الشاي المتزايدة، هو ترويج تصدير الأفيون الهندي إلى الصين. ويمكن ذلك فرض رسوم على الأفيون وساعد عمليات شركة شرق الهند البريطانية في الهند، كما مكّنها من كسب دخل قيم من واردات الشاي. وجلبت الرسوم المفروضة على الشاي إلى الخزنة في لندن ما لا يقل عن ثلاثة ملايين جنية في السنة (أي ما يعادل زهاء ٤٢٠ مليون دولار اليوم، على أساس أسعار المستهلك، أو ٤,٦ مليارات دولار على أساس معدلات الأجور المدفوعة للعمال غير المهرة).^{**} فضلاً عن ذلك حققت بريطانيا بحلول الثلاثينات من القرن التاسع عشر فائضاً تجارياً كبيراً بفضل تزايد صادرات الأفيون.^{***}

ومع زوال مشاكل بريطانيا التجارية كانت هموم الصين الاجتماعية والاقتصادية تتضاعف سنة تلو الأخرى. وكان رد فعل السلطات الصينية هو إصدار قوانين متزايدة الشدة تحظر استيراد الأفيون. وبعد المرسومين الصادرين في عامي ١٧٢٩ و ١٧٩٩ أمر الإمبراطور الصيني بإصدار قوانين أكثر شدة حتى من ذلك لمنع استيراد الأفيون وبيعه، في عامي ١٨١٤ و ١٨٣١ (٢٩، [صفحة ٢٢٠]). ولكن للأسف لم يحقق أي منها هدفه في الواقع. وكانت التقارير تفيد بأن قطاعات متزايدة بصورة مستمرة من المجتمع كانت تدمن الأفيون، وكان من بينها كثير من المسؤولين عن اتخاذ القرارات في البلد وكبار الضباط العسكريين. وكان الفساد متفشياً.

حاولت الصين منع تلك الواردات من الأفيون بمطاردة مهربي الأفيون بأسلوب حاسم، فأدى ذلك إلى "حربي الأفيون" (١٨٣٩-١٨٤٢ و ١٨٥٦-١٨٦٠)، اللتين هزمت فيهما الصين. وبعد الحرب الثانية رفعت الصين القيود المتبقية المفروضة على استيراد الأفيون، وهي تعاني من إذلال شديد واحتلال قوات أجنبية (٢١، [صفحة ١٠]).

وبحثت السلطات الصينية، مع اشتداد غضبها، استراتيجيتين ممكنتين لإيجاد حل للوضع: إما إعطاء صفة قانونية تامة لإنتاج الأفيون محلياً كبديل لواردات الأفيون، وإما اتباع سياسة أكثر شدة بكثير حيال التجار الأجانب غير الملتزمين بحظر استيراد الأفيون. وغلب الاتجاه الأخير. وعليه، أوفد إمبراطور الصين المفوض السامي الإمبراطوري لين تسي-هو إلى كانتون، حيث أصدر باسم الإمبراطور

^{*} على أساس قيمة الجنية البريطاني في عام ١٨٣٠ والتغيرات اللاحقة في أسعار المستهلك، مع افتراض عدم حدوث تغييرات في القيمة بين عامي ١٧٩٩ و ١٨٣٠ (<http://www.measuringworth.com/uscompare/>).

^{**} تفيد التقارير بأن الجنية البريطاني الواحد كانت قيمته في عام ١٨٣٠، باستخدام مؤشر أسعار التجزئة، ٧٠ جنهما في عام ٢٠٠٦ (١٤٠ من دولارات الولايات المتحدة)، أو ٧٧٢,٨ جنهما (١٥٤٦ من دولارات الولايات المتحدة) باستخدام متوسط دخول العمال غير المهرة. وتكون قيمته ١٠٥٨,٣ جنهما (٢١١٧ من دولارات الولايات المتحدة) باستخدام الناتج المحلي الإجمالي للفرد (<http://www.measuringworth.com/ukcompare/>).

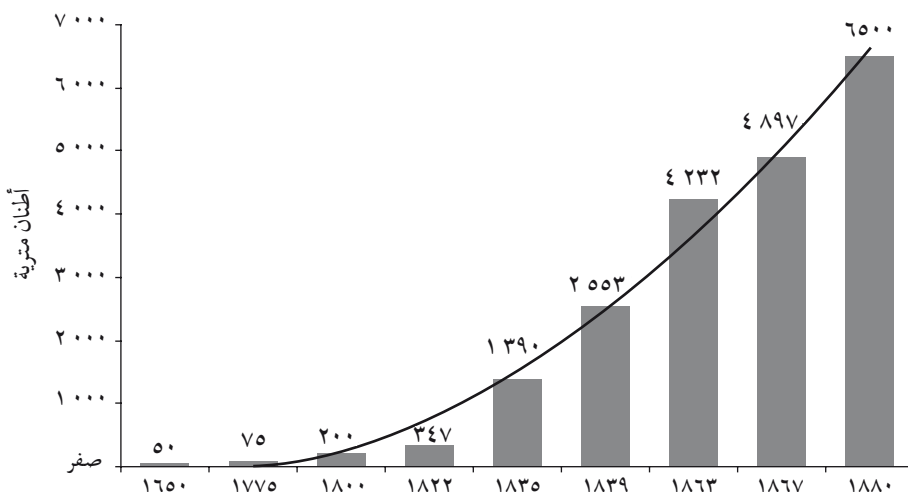
^{***} www.economics.harvard.edu/faculty/miron/files/opiumwars_ael.pdf

مرسوماً يلزم تسليم جميع شحنات الأفيون، بما فيها الشحنات التي يحوزها تجار أجنبية، إلى السلطات الصينية. وكنيجة مباشرة لذلك المرسوم ضبطت السلطات الصينية من تجار بريطانيين في كانتون ٢٠ ٢٨٣ صندوقاً من الأفيون (ما يقرب من ١٣٠٠ طن متري) (٢٨]، صفحة ١٥٤) وأفرغتها بعد ذلك في مياه البحر دون دفع تعويض. وبالمقارنة، كانت واردات الأفيون إلى إنكلترا أقل من ٣٠٠ صندوق في السنة (٢٨]، صفحة ٢٠٤).

ورداً على ما اعتبر معاملة مهينة للغاية لمواطنين بريطانيين أرسلت لندن البحرية البريطانية إلى الصين. واستولت البحرية البريطانية على كانتون وكذلك على مدن أخرى وهي تسير في اتجاه أعالي نهر يانغتسي. ودفع ذلك السلطات الصينية إلى إبرام ميثاق نانكينغ (١٨٤٢) الذي تنازلت الصين بموجبه عن هونغ كونغ ووافقت على فتح خمسة موانئ وأن تدفع تعويضاً (٢٨]، صفحة ٢٠٤). وظل الأفيون غير مشروع ولم يخضع للميثاق (٢١]، صفحة ١٠).

ومع تزايد نظرة السلطات إلى الأفيون على أنه سم أجنبي يهدد تماسك المجتمع الصيني وبقاءه استمرت محاولات الحكومة لفرض قيود متزايدة الشدة عليه. ولكن للأسف استمر فشل تلك المحاولات، خاصة بعد اكتشاف المهربين الصينيين ثغرات تكمن في تسجيل سفنهم في هونغ كونغ كسفن بريطانية. وفي عام ١٨٥٦ ألقت السلطات الصينية القبض على الطاقم الصيني للسفينة أرو، وهي سفينة صينية ترفع العلم البريطاني، ومزق العلم. وأدى انتقام نفذته البحرية البريطانية وجنود فرنسيون إلى جولة أخرى من الأعمال العدائية الإنكليزية الصينية، انتهت بإبرام معاهدة تينتينسين الأساسية (١٨٥٨). وصدقت الصين على المعاهدة في عام ١٨٦٠ بعد أن قهرت بكين وأحرق القصر الصيفي الإمبراطوري. وأرغمت الصين أخيراً بموجب تلك المعاهدة على أن تعطي الصفة الشرعية التامة لاستيراد الأفيون [٣٠]. وزادت واردات الأفيون من الهند إلى ٦٥٠٠ طن متري بحلول عام ١٨٨٠ (١٤]، صفحة ١٢٦).

الشكل ٤ - واردات الأفيون إلى الصين، ١٦٥٠-١٨٨٠



المصادر: Thomas D. Reins, The Opium Suppression Movement in China (United Kingdom, 1991); Michael Greenberg, British Trade and the Opening of China, 1800-1842 (Cambridge University Press, 1991); Alfred W. McCoy, The Politics of Heroin (New York, 1991); United Kingdom, 1969); البيانات الأصلية محوّلّة إلى أطنان متريّة باستخدام صندوق واحد = ٦٣,٥ كيلوغراما؛ والبيكول الواحد = ٦٠,٤٥٣ كيلوغراما.

وكان إعطاء الصفة القانونية لاستيراد الأفيون خراباً للصين. فأدت الزيادة الشديدة في الواردات إلى تدهور مساو في الشدة في احتياطي الصين من الفضة، فكان الأفيون يفتقر البلد. وسرعان ما تناقص الحساب التجاري الصيني تحت ضغط إعطاء الصفة القانونية لاستيراد الأفيون وتزايد الطلب على الأفيون في الصين. ولم يعكس ذلك الأثر إلا بعد أن سمحت السلطات الصينية تدريجياً للمزارعين المحليين بزراعة خشخاش الأفيون (بعد عام ١٨٨٠). وكانت سلطات الأقاليم تفعل ذلك رغم أن زراعة الأفيون ظلت غير مشروعة في الصين إلى أن أعطيت الصفة القانونية رسمياً على المستوى الوطني في عام ١٨٩٠ [١٩]، (صفحة ٣٧).

ونجحت تلك السياسة في تخفيض العجز التجاري الصيني. وبعد عام ١٨٨٠ ساعد تزايد مستويات الإنتاج المحلي الحد من واردات الأفيون، فأنقص بذلك تدفق الفضة إلى الخارج. وانخفضت واردات الأفيون إجمالاً إلى النصف بين عامي ١٨٨٠ و ١٩٠٨ كما انخفضت واردات الأفيون القانونية بأكثر من الثلث.*

ونتيجة لذلك تدهور دخل الهند البريطانية من ١٤ في المائة من مجموع الإيراد في عام ١٨٨٠ إلى ٧ في المائة منه في عام ١٩٠٥. وبين عامي ١٨٩٤ و ١٩٠٥ انخفض دخل الهند البريطانية المتصل بالأفيون من حوالي خمسة ملايين جنية إلى ثلاثة ملايين جنية [٢٢]، (صفحة ٦٦١). وكانت تلك الخسائر كبيرة بأي مقياس.

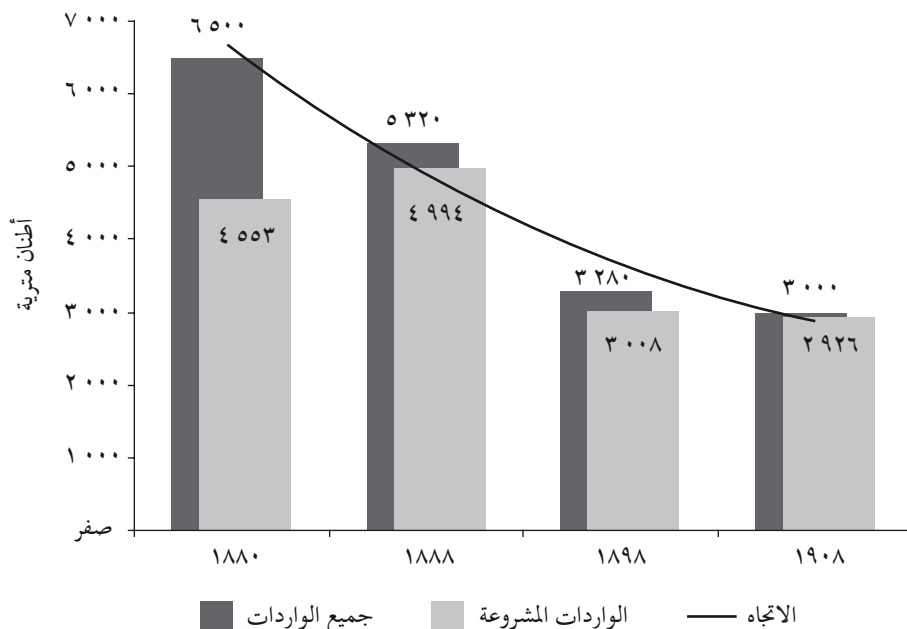
وكان عكس ذلك يحدث في الصين. فبلغت الرسوم المفروضة على واردات الأفيون وضرائب العبور المفروضة على الأفيون الأجنبي في الصين ما لا يقل عن ٥,٥ مليون تاييل في السنة من عام ١٨٨٧ إلى عام ١٩٠٥، وهو ما كان يعادل حوالي ٥ إلى ٧ في المائة من مجموع إيرادات الحكومة المركزية [٣١]، (الصفحات ١٠١ - ١٤٢). وبعدما فرضت الحكومة الصينية ضريبة موحدة على كل من الأفيون الأجنبي والمحلي في عام ١٩٠٦، تضاعفت الإيرادات بمقدار ثلاثة أمثال تقريباً إلى ١٤ مليون تاييل، أي زهاء ١٤ في المائة من الدخل السنوي للحكومة المركزية البالغ حوالي مائة مليون تاييل [١٥]، (صفحة ٣٠).

في حين أن إعطاء الصفة القانونية بحكم الواقع بعد عام ١٨٨٠ لزراعة خشخاش الأفيون على مستوى الأقاليم أدى إلى زيادة تدريجية في الإنتاج، فقد أدى إعطاء الصفة القانونية رسمياً لزراعة خشخاش الأفيون في عام ١٨٩٠ إلى حدوث طفرة فائقة السرعة في إنتاج الأفيون. وكان إنتاج الأفيون موجوداً في الصين طوال القرن التاسع عشر ولكن على نطاق صغير للغاية. فقدّر مجموع الإنتاج في الثلاثينات من القرن التاسع عشر بما يقرب من ٥٠٠٠ صندوق (≈ ٣٠٠ طن متري) [٣٢]، (الصفحتان ١٢٨ - ١٢٩). وتفيد التقارير بأن الإنتاج المحلي قد فاق الواردات قليلاً بحلول عام ١٨٨٠. وبعد ذلك بست وعشرين سنة انفجر إنتاج الأفيون في الصين وبلغ ذروته في عام ١٩٠٦ حيث بلغ

* وفقاً لبيانات وفّرها الوفد الصيني للجنة الدولية المعنية بالأفيون في عام ١٩٠٩، بلغ الانخفاض بين عامي ١٨٨٠ و ١٩٠٨ نسبة ٣٦ في المائة (من ٣٠٨ بيكول إلى ٤٨٣٩٧ بيكول، أي من ٥٥٣ طن مترياً إلى ٢٩٢١ طن مترياً): (انظر *Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, Vol. II, Reports of the Delegations* (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909) p. 51). غير أن مصادر أخرى تشير إلى أنه كانت هناك كمية كبيرة من "الواردات غير المشروعة"، إضافة إلى "الواردات المشروعة" في عام ١٨٨٠، بمعنى أن رسوم الاستيراد لم تكن مسدّدة على نحو صحيح وبالتالي لم تكن الواردات مسجلة. إلا أنه يبدو أن تلك الواردات غير المشروعة قد اختفت إلى حد كبير مع مطلع القرن العشرين، فيجوز القول فيما يبدو إن إجمالي واردات الأفيون إلى الصين قد انخفض بمقدار النصف تقريباً بين عامي ١٨٨٠ و ١٩٠٨.

٥٨٤ ٨٠٠ بيكول (أكثر من ٣٥ ٠٠٠ طن متري)، وفقاً لمعلومات وفرها الوفد الصيني إلى اللجنة الدولية المعنية بالأفيون في شانغهاي في عام ١٩٠٩. * وهذه الكميات ضخمة بمعايير اليوم إذ تبلغ أربعة أمثال الإنتاج العالمي من الأفيون في عام ٢٠٠٧. وبالمقارنة بذلك، أنتجت الهند البريطانية ٧٠ ٠٠٠ صندوقاً (≈ ٤ ٤٤٥ طناً مترياً) في عام ١٩٠٥، صدر ٥١ ٠٠٠ صندوق منها (≈ ٣ ٢٤٠ طناً مترياً) إلى الصين ([١٤]، صفحة ١٦٣).

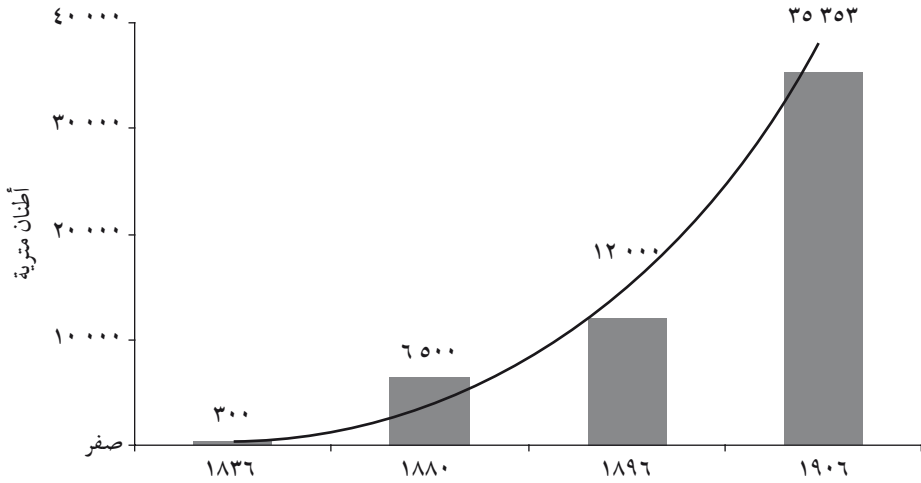
الشكل ٥- واردات الأفيون إلى الصين، ١٨٨٠-١٩٠٨



المصادر: International Opium Commission, Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, Vol. II, Reports of the Delegations, (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909), pp. 46-47; Observatoire Géopolitique des Drogues, Atlas Thomas D. Reins, "Reform, و Mondial Des Drogues (Paris, Presses Universitaires de France, 1996), p. 27; nationalism and internationalism: the opium suppression movement in China and the Anglo-American influence, 1900-1908", Modern Asian Studies, vol. 25 No. 1, (1991), p. 114

* كان تقدير الإنتاج الصيني الرسمي لعام ١٩٠٦ (٥٨٤ ٨٠٠ بيكول) مستنبطاً من تقارير الجمارك والرسوم. (وفي عام ١٩٠٨، وباستخدام أسلوب مماثل قائم على الجمارك والرسوم قدّرت السلطات الصينية أن الإنتاج بلغ ٣٦٧ ٢٥٠ بيكولا (أي بانخفاض قدره ٣٧ في المائة مقارنة بمستوى عام ١٩٠٦). وانتقد وفد المملكة المتحدة في مفاوضات شانغهاي في ١٩٠٧/١٩٠٨ أرقام الإنتاج الصيني للفترة ١٩٠٦/١٩٠٧. فأشارت تقديرات المملكة المتحدة التي توّصل إليها مورس (١٩٠٥) على أساس تقدير سريع للوضع، إلى أن مجموع الإنتاج في عام ١٩٠٥ بلغ ٣٧٦ ٠٠٠ بيكول. وكانت تقديرات المملكة المتحدة التي توّصل إليها ليتش (١٩٠٧) على أساس تقدير سريع آخر تشير إلى أن الإنتاج الصيني التقديري بلغ ٣٣١ ٠٠٠ بيكول في عام ١٩٠٧ (أي انخفاض بنسبة ١٢ في المائة). وأحالت المفوضية البريطانية في بكين هذا التقدير إلى وزارة الخارجية البريطانية في لندن. (وباستخدام الانخفاض الأدنى كانت تعني الأرقام حسب المملكة المتحدة انخفاضاً بقدر أقل في صادرات الأفيون البريطاني من الهند إلى الصين). واستخدمت الأرقام الرسمية الصينية هنا لأنها كانت مقبولة عموماً واستخدمت أثناء المفاوضات التي وضعت على أساسها اتفاقية لاهاي لعام ١٩١٢.

الشكل ٦- إنتاج الأفيون المحلي في الصين، ١٨٣٦-١٩٠٦



المصادر: arl A. Trocki, Opium, Empire and the Global Political Economy: a Study of the Asian Opium Trade 1750-1950 (London, Routledge, 1999), p. 96; Observatoire Géopolitique des Drogues, Atlas Mondial Des Drogues (Paris, Presses Universitaires de France, 1996), p. 27; Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909: Vol. II, Reports of the Delegations (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited), p. 119.

وانتشر الإنتاج وأفيد بشأنه في تقارير من ٢٠ من المقاطعات الصينية. وكان أكثر من ٤٠ في المائة من مجموع الإنتاج (٢٣٨٠٠٠ بيكول أو ١٤٤٠٠ طن متري، أي ما يقرب من ضعف إنتاج الأفيون في أفغانستان حالياً) يجري في مقاطعة سزيشوان. وتلتها مقاطعة يونان من حيث حجم الإنتاج (٧٨٠٠٠ بيكول أو ٤٧٠٠ طن متري). وتقع مقاطعة يونان في الصين الجنوبية، وهي متاخمة لميانمار، وتقع مقاطعة سزيشوان شمالي يونان. أي بعبارة أخرى كان أكثر من نصف إنتاج الصين من الأفيون يجري شمالي المنطقة الجغرافية التي عرفت فيما بعد باسم ”المثلث الذهبي“ (ميانمار ولاوس وتايلند) وعلى مقربة منها.

الجدول ١- إنتاج الأفيون في الصين في عام ١٩٠٦^(١)

المقاطعة	بيكول	طن متري	النسبة المئوية
سزيشوان	٢٣٨٠٠٠	١٤٣٨٨	٤٠,٧
يونا	٧٨٠٠٠	٤٧١٥	١٣,٣
شينسي	٥٠٠٠٠	٣٠٢٣	٨,٥
كوايتشاو	٤٨٠٠٠	٢٩٠٢	٨,٢
كانسو	٣٤٠٠٠	٢٠٥٥	٥,٨
شانسي	٣٠٠٠٠	١٨١٤	٥,١
شانتونغ	١٨٠٠٠	١٠٨٨	٣,١

الجدول ١- إنتاج الأفيون في الصين في عام ١٩٠٦^(١) (تابع)

المقاطعة	بيكول	طن متري	النسبة المئوية
كبانغسو	١٦ ٠٠٠	٩٦٧	٢,٧
منشوريا	١٥ ٠٠٠	٩٠٧	٢,٦
هونان	١٥ ٠٠٠	٩٠٧	٢,٦
تشيكيانغ	١٤ ٠٠٠	٨٤٦	٢,٤
تشهلي	١٢ ٠٠٠	٧٢٥	٢,١
أنهواي	٦ ٠٠٠	٣٦٣	١,٠
فوكين	٥ ٠٠٠	٣٠٢	٠,٩
هوبن	٣ ٠٠٠	١٨١	٠,٥
هونان	١ ٠٠٠	٦٠	٠,٢
كوانغتونغ	٥٠٠	٣٠	٠,١
كوانغسي	٥٠٠	٣٠	٠,١
الإقليم الجديد	٥٠٠	٣٠	٠,١
كبانغسي	٣٠٠	١٨	٠,١
المجموع	٥٨٤ ٨٠٠	٣٥ ٣٥٣	١٠٠

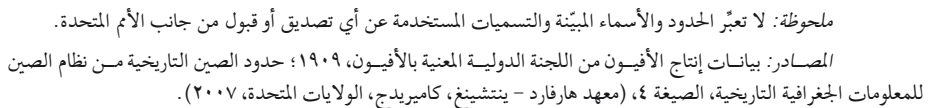
^(١) استناداً إلى تقارير الجمارك الصينية.

المصدر: المؤتمر الدولي بشأن الأفيون، لاهاي، ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩١١ - ٢٣ كانون الثاني/يناير ١٩١٢، *Conférence Internationale de l'Opium, La Haye, 1 décembre 1911-23 janvier 1912: actes et documents, tome II, documents* (La Haye, Ministère des affaires étrangères, Imprimerie nationale 1912), p. 57

ومع تزايد الإنتاج المحلي، زاد معدّل انتشار استهلاك الأفيون فجأة وبسرعة فائقة. فارتفع عدد مدخّني الأفيون في البلد من ثلاثة ملايين في الثلاثينيات من القرن التاسع عشر* إلى ١٥ مليون، أي ٣ في المائة من مجموع السكان، بحلول عام ١٨٩٠ [١٥]، (صفحة ٢٠). ووفقاً للوفد الصيني في مؤتمر اللجنة الدولية المعنية بالأفيون في شانغهاي (١٩٠٩) زاد عدد المدمنين إلى ما بين ٢١,٥ مليون (٣٣]، (صفحة ١٢٠) و٢٥ مليون (أي ٥,٤ في المائة إلى ٦,٣ في المائة من مجموع السكان) بحلول عام ١٩٠٦ [٣٤]، (صفحة ٦٨). وتقول بعض التقديرات إن عدد متعاطي الأفيون في عام ١٨٩٠ بلغ ٤٠ مليون، أي ١٠ في المائة من مجموع السكان [٣٥]، (الصفحات ١٤٣-١٧٣). وتشير جميع التقديرات إلى أن الصين كانت تستهلك ٨٥ في المائة إلى ٩٥ في المائة من مجموع إمدادات الأفيون في العالم في بداية القرن العشرين. وفي كل مدينة صينية كانت أوكار الأفيون من بين أهم أعمال تجارة التجزئة، فكان هناك أحياناً آلاف منها. وفي شانغهاي وحدها زاد عدد أوكار الأفيون من ١٧٠٠ في عام ١٨٧٢ إلى عدّة آلاف قرب نهاية القرن، إلى حدّ أنها فاقت حتى عدد متاجر بيع الأرز [٣٦]، (صفحة ١٧٠).

وفقاً لتقديرات رسمية صينية للإنتاج والواردات شمل إدمان الأفيون ٢٣,٣ في المائة من السكان الذكور البالغين و٣,٥ في المائة من السكان الإناث البالغين في عام ١٩٠٦ [٣٤]، (صفحة ١٢٠). كما أبلغ محافظون في الأقاليم عن أرقام مماثلة في تقارير مقدمة مباشرة إلى السلطات المحلية. وتراوحت

الشكل ٧- إنتاج الأفيون في الصين والهند والهند الصينية، ١٩٠٦/١٩٠٧



كما شمل تعاطي الأفيون السكان من الصينيين خارج الصين. ففي الولايات المتحدة، مثلاً، أشارت التقديرات إلى أن ٣٠ في المائة من الذكور البالغين من أصل صيني كانوا يدمنون تدخين الأفيون (٣٤)، [صفحة ٣٣]. وأفيد عن معدلات أعلى حتى من ذلك عند الذكور البالغين من أصل صيني المقيمين في بلدان جنوب شرق آسيا.

الجدول ٢- تعاطي الأفيون في الصين في عام ١٩٠٩^(١)

الموقع	النسبة المئوية من مجموع السكان	النسبة المئوية من السكان الذكور البالغين
منشوريا	٢	١٠
شيهلي		٣٠ - ٢٠
شانتونغ		٣٣ (منهم ٥ في المائة مدخنون)
كيانغسو		٢٠ (الحضر)
منطقة شانغهاي		٥ - ٤ (الريف)
شينكيانغ		١٠ (الحضر)
		٢ - ١
نانكينغ		٢٠ (في عام ١٩٠٦)
تشينكيانغ		
هانغتشاو	٥	
نينغبو	٢	٨ - ٦
وينتشاو وتشوتشاو		٢٠ (الحضر)
		١٠ (الريف)
فوكين		
أموي	٢٥	
تشوانتشاو	٣ - ١	
يونغتشن		١٠
فوتشاو	٤	٢٠
كوانغتونغ		
كانتون		٣٣ (في عام ١٩٠٦)
كونغمون	٢,٥	
سانشوي	أكثر من ١٠	
باخوي		عالية للغاية
سواتو	٣٠-٢٥ (الحضر)	
	٥ (الريف)	
هونان		
تشانغشا	١,٥ (مدمنون)	٥٠-٤٠ (بمن فيهم المتعاطون أحيانا)
يوتشاو		٢٠
هوبيه		٢٠
هانغلكاو	٢٠	
سيانغيانفو	١٥ (الحضر، المدن الصغيرة)	
	٤٥ - ٦٠ (المدن الكبيرة)	
	٢٢	
شاشي		٣٣
ايتشانغ		
كيانغسي		٤٠ (١٩٠٦)
كيو كيانغ		
أنهواي		
ووهر		٥٠
هونان		١٥ (الحضر)

الجدول ٢- تعاطي الأفيون في الصين في عام ١٩٠٩^(١) (تابع)

الموقع	النسبة المئوية من مجموع السكان	النسبة المئوية من السكان الذكور البالغين
شنسو، كانسو، كوايتشاو		٢ (الريف)
تشانغكينغ		٢٠
سزيتشان		٣٤
يونان		
مينغتز		٥٠ (١٩٠٦)
سيماو		٥٠ (١٩٠١)
تنغيوتش	٣٠	
كوانغسي		٣٣
المقاطعات الشمالية والغربية		٦٠ - ٥٠
ووتشاو		٢٠
ناينغ	١٠	١٨
المتوسط غير المرجح لتقديرات المحافظين	—	٢٤
التقدير الصيني (المستمد من بيانات الإنتاج والاستيراد)	٥,٤	٢٣,٣ في المائة

^(١) تقديرات المحافظين.

المصدر: Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, Vol. II, Reports of the Delegations (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909), pp. 62-66.

ثانيا - نشأة توافق دولي في الآراء بشأن المراقبة الدولية للمخدرات

كانت تجارة الأفيون التي دامت طوال قرن من الزمن مخرّبة للصين من وجهتي النظر الصحيّة والاجتماعية. فحقّق تجار الأفيون والشاحنون والمصرفيون وشركات التأمين والحكومات أرباحاً ضخمة، ولكن الكلفة الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن استمرار تزايد عدد مدمني المخدرات في الصين وعبر آسيا الشرقية وجنوبها أصبحت لا تطاق بسرعة نسبياً.

ودفعت معظم بلدان آسيا بدرجة أقل ثمن الإدمان، خصوصاً البلدان التي أنشئت فيها احتكارات الأفيون ("مزارع الأفيون"). فأدامت تلك الاحتكارات ارتفاع سعر الأفيون، وحدّت بذلك الاستهلاك مع المساهمة في الوقت نفسه في الميزانيات المحليّة عن طريق رسوم الترخيص. ومع ذلك لم تكن تلك النظم فضلى بالمرّة. ففي فورموسا، مثلاً، كان إدمان الأفيون يشمل ١٣,٥ في المائة من السكان الذكور البالغين بحلول عام ١٩٠٦ [٣٤]، صفحة ١٢٠). ومع ذلك، حتى في البلدان أو الأقاليم التي كانت توجد فيها احتكارات الأفيون، كانت شحنات الأفيون غير المشروعة من بلدان مجاورة تخفّض الأسعار جبراً. وأدّى تدهور الأسعار الناجم عن ذلك إلى حدوث زيادة في الاستهلاك وفي الإدمان.

وجاء أعلى صوت يعارض ذلك التيار المتصاعد من الإدمان من الدوائر الوطنية في الصين القارّية نفسها، التي كانت تخشى أن يؤدّي إلى تدهور اعتداد الشعب الصيني بنفسه والتي رأت أن تجارة الأفيون كانت تهدّد مباشرة قدرة الصين على مقاومة النفوذ الأجنبي والعدوان الأجنبي.

ومع انتشار الأنباء عن الأثر المخرب لإدمان الأفيون على الصين بدأت جماعات دينية وأخلاقية النزعة في المملكة المتحدة وفي بلدان غربية أخرى (بالأخص الولايات المتحدة) تطالب بالانسحاب من المشاركة المباشرة في تلك التجارة. واحتجّت كنائس مسيحية لأسباب أخلاقية. ونظراً أيضاً إلى أن الاتجار بالأفيون كان يعرقل جهود التبشير في الصين علا صوتها وكانت انتقاداتها فعّالة وصريحة للغاية. [٣١]، صفحة ١١٠). وضمتّ جماعات ناشطة في الحركات الداعية إلى الامتناع عن الخمر* (والتي كانت تعارض إساءة استعمال المواد عموماً) صوتها إلى الضغط على الحكومات والأعمال التجارية لحملها على الانسحاب من ما كانت تعتبرها تلك الجماعات تجارة طفيلية ولا أخلاقية وجشعة، وكذلك الجماعات الناشطة في مكافحة الرق وجماعات حقوق الإنسان،** وكانت

* بما في ذلك الجماعات النسائية، وكان ذلك التحالف شائعاً في تلك الفترة.

** في الواقع أصبح فيما بعد عدد من الناشطين في مكافحة الرق من الناشطين بفعالية في مجال مكافحة الأفيون. وكان من بين الأمثلة على ذلك بنيامين برومهال، أمين رابطة مكافحة الرق الذي أصبح فيما بعد من المعارضين الفعّالين لتجارة الأفيون. وألّف كتابين للدعوة إلى حظر تدخين الأفيون، هما "حقيقة تدخين الأفيون"، و"مدخّن الأفيون الصيني" (Truth about Opium Smoking) و (The Chinese Opium Smoker). وفي عام ١٨٨٨، أسّس برومهال الاتحاد المسيحي الداعي إلى انقطاع الإمبراطورية البريطانية عن الاتجار بالأفيون (Christian Union for the Severance of the British Empire with the Opium Traffic) وأصبح أمين الاتحاد ومحرّر مجلته الدورية "National Righteousness". وكان يضغط على البرلمان البريطاني لحمله على وقف تجارة الأفيون. كما ناشد مؤثّر لندن للمبشرين في عام ١٨٨٨ ومؤثّر إدنبورو للمبشرين في عام ١٩١٠ بأن يدنوا استمرار تلك التجارة (انظر Gerald H. Anderson, (Biographical Dictionary of Christian Missions (Grand Rapids, United States, Eerdmans, 1999), p. 93).

جيدة التنظيم ولها خبرة في الاحتجاج. كما كان مصدر السلع الصناعية يحتاجون أيضاً إذ رأوا أن سوق وارداتهم كانت معرضة لخطر نتيجة لتدفق الفضة إلى الخارج مقابل الأفيون. وفي الوقت نفسه رأى سياسيون من اليسار المتطرف في كل أنحاء العالم أن تجارة الأفيون كانت أسوأ شكل للرأسمالية الجامحة. فذم كارل ماركس، مثلاً، "التناقض الذاتي الصارخ للحكومة البريطانية المناقطة المتظاهرة بالمسيحية وبياعة الحضارة" على ممارستها النشطة لما أسماه "التجارة الحرة في السموم" ([١٨]، صفحة ٢).

ومن بين تلك الجماعات المتباينة ظهرت أقوى ضغوط مكافحة الأفيون من الدوائر الدينية. ففي عام ١٨٧٤ أسست جماعة من المصلحين من طائفة الكويكر في لندن جماعة الضغط الفعالة للغاية في المملكة المتحدة المسماة "جمعية قمع تجارة الأفيون" (Society for the Suppression of the Opium Trade) ([٣٧]، صفحة ١٠١). وتبنت هذه القضية كنائس من الطائفة الميثودية والطائفة المعمدانية والطائفة المشيخانية والطائفة الموحدية وأعضاء كنائس منشقة أخرى. وعقدت الأبرشيات والمجامع الكنسية اجتماعات وقدمت العديد من عرائض الالتماس الجماعية تأييداً لما أطلق عليهم "مناهضو الأفيون". وبين عامي ١٨٧٥ و ١٨٩٠ قدم عدد من أعضاء البرلمان من مناهضي الأفيون خمسة قرارات "بوعز من المجتمع" إلى مجلس العموم، مطالبين بإلغاء تجارة الأفيون وحظرها في الهند البريطانية. ورغم عدم اعتماد القرارات حققت الجمعية نصراً بالغ الأهمية في مجلس العموم في عام ١٨٩١، عندما أدين اعتماد حكومة الهند البريطانية على إيرادات من بيع الأفيون إلى الصينيين على أنه "لا يمكن تبريره أخلاقياً" ([٣٨]، الصفحات ٣٧٥-٤٢٠).

وأما تلك الخلفية بدأت الحكومة البريطانية تدرس مشكلة الأفيون بمزيد من التفصيل. ففي عام ١٨٩٣ شكلت اللجنة الملكية المعنية بالأفيون، لبحث مسألة ما إذا كان ينبغي منع زراعة الأفيون وبيعه في الهند، باستثناء الزراعة والبيع لأغراض طبية. وكان على اللجنة أن تنظر في ثلاث مسائل: كلفة الحظر بالنسبة إلى الهند؛ أثر استعمال الأفيون على حالة الناس المعنوية والبدنية؛ رأي الهنود بشأن الحظر.

وأصدرت اللجنة الملكية تقريرها في عام ١٨٩٥ واستنتجت أن حظر استعمال الأفيون لأغراض غير طبية ليس ضرورياً ولا يريده الهنود وأنه لا ينبغي للحكومة البريطانية أن تتدخل في إنتاج الأفيون واستهلاكه في الهند. كما جادلت بأن الهند لا تستطيع أن تتخلى عن عائدات الأفيون، حيث إن "مالية الهند ليست في وضع يسمح لها بأن تتحمل المصاريف أو التعويضات وكلفة تدابير المنع وفقدان العائدات". وعلاوة على ذلك، رأت اللجنة الملكية أن استهلاك شعب الهند للأفيون لا يسبب "انحطاطاً أخلاقياً أو تدهوراً بدنياً على نطاق واسع"، وأن التمييز بين الاستخدامات الطبية وغير الطبية ليس عملياً [٣٨].

ولاقَت استنتاجات اللجنة الملكية انتقادات قوية من جانب المصلحين المناهضين للأفيون، الذين زعموا أن عضوية اللجنة كانت متحيزة وأنها كانت تحابي مصالح حكومة الهند البريطانية

* كما قام اليسار المتطرف بحملات لمكافحة الرق والأفيون وربط بين ذلك والنضال ضد الرأسمالية. وفي رأي كارل ماركس، مثلاً، كانت تشجع شركة شرق الهند عن عمد إدمان الأفيون عند سكان الصين لأجل الكسب المالي المحض. وكانت الطبقة الحاكمة في بريطانيا وكذلك الحكومة البريطانية تغض النظر عن ذلك وتعزّزه بالترويج لتجارة حرة غير مشروطة. وبالمثل، كانت صناعة النسيج البريطانية تعتمد إلى حد كبير للغاية على القطن الأمريكي، فدعى ذلك إلى أن غضت الطبقة الحاكمة البريطانية النظر تكراراً عن ظروف الرق في الجنوب الأمريكي بينما كانت توعظ العالم بخصوص مزايا التجارة الحرة (انظر Marx Tribune articles, <http://archives.econ.utah.edu/archives/marxism/2007w42/msg00127.htm>).

الاقتصادية (٣١١، صفحة ١١١). فموّته بذلك مسألة الأفيون الهندي (٣٩، صفحة ١٨٦) ودافعت عن الوضع القائم (٤٠، صفحة ١٢٩٩). كما انتقد التقرير مرة أخرى بعد مرور أكثر من عقد على إصداره، عندما انتقده رئيس وفد الولايات المتحدة في مؤتمر شانغهاي لعدم مساعدته خفض تجارة الأفيون من الهند إلى الصين. فجادل رئيس الوفد بأن التقرير ”رقى الدخل من الأفيون الهندي إلى وضع لا يبدو من المحتمل أن يخلع منه“ (٢٢، صفحة ٦٦٨).

ورغم التحيز في تشكيل اللجنة الملكية (حيث كان إثنان فقط من أعضائها السبعة من ”المصلحين المناهضين للأفيون“، فقد جمعت معلومات قيّمة عن الأفيون من طائفة واسعة من المخبرين الرئيسيين (٧٢٣ من ”الشهود“)، كان من بينهم أطباء ومسؤولون في الشرطة وضباط عسكريين وممثلون عن الحكومات المحلية وموظفون مختلفون من الولايات المنتجة للأفيون ومحامون وصحفيون وأصحاب أراض ومزارعون وتجار ومبشرون [٣٨]. وأيدت إلى حد كبير البيانات التي جمعتها اللجنة الملكية الرأي الذي أعربت عنه، ألا وهو أن استهلاك الأفيون لم يكن يشكل أي مشكلة خطيرة لإساءة الاستعمال في الهند. وجاءت الآراء المخالفة الوحيدة من المبشرين ومن الدوائر القريبة من جمعيات الامتناع عن الخمر. فزعم أحد أساقفة الكنيسة الميثودية الأسقفية في الهند أن ”ما لا يقل عن نصف متعاطي الأفيون يتناولونه بإفراط مع ما يترتب على ذلك من أثار مدمرة على صحتهم وأخلاقهم وأوضاعهم المالية [٣٨]“.

وأظهرت المعلومات التي جمعت من مصادر أخرى صورة أقل إثارة. فبينما كان استعمال الأفيون منتشرًا في الهند كانت مستويات الاستهلاك الفردي منخفضة، فكان يُحدّ ذلك من العواقب الصحية والاجتماعية السلبية. فوجد أن استعمال الأفيون عادة تقتصر أساساً على الكهول والمسنين. ووجد أن استعمال الأفيون كان شائعاً في الولايات التي كان رخيصاً ووفيراً فيها (مثل ولايات راجبوت) وأقل شيوعاً في الولايات التي كان غالباً فيها. ووجدت اللجنة الملكية أن الجرعات اليومية عند ما يقرب من خمس عدد المتعاطين كانت من قمحتين إلى ٥ قمحات (١٣، إلى ٣٢، من الغرام)، وعند غالبية المتعاطين من ٥ قمحات إلى ٤٠ قمحة في اليوم (٣٢، من الغرام إلى ٢،٥٩ غراماً) [٣٨]، وعند ما يقرب من عشر المتعاطين أكثر من ٤٠ قمحة (٢،٥٩ غراماً)، وبذلك كان غالبية متعاطي الأفيون الهنود (٧٠ في المائة منهم) يستهلكون سنوياً ما بين ١٨٨ غراماً و ٩٤٥ غراماً، ولم تستهلك سوى نسبة صغيرة (١٠ في المائة) أكثر من ٩٤٥ غراماً في السنة. وأفادت دراسة شملت ٤٠٠٠ حالة من متناولي الأفيون في راجبوتانا وقُدِّمت إلى اللجنة الملكية، بأن متوسط الجرعة اليومية كان ٢١،٥ قمحة (١،٤ غراماً في اليوم أو ٠،٥ من الكيلوغرام في السنة). (ووجدت دراسات أجريت في وقت لاحق في كالكوته أن الجرعة اليومية كانت ٢٦،٥ قمحة، أي ما يساوي ١،٧ غراماً أو ٠،٦ من الكيلوغرام في السنة). وبذلك كان متوسط الجرعات اليومية في الهند أكثر اعتدالاً من أنماط الاستهلاك المبلغ عنها من بلدان أخرى. فمثلاً، زعمت تقديرات السلطات الصينية الرسمية بعد

ذلك التاريخ بعقد واحد أن متعاطي الأفيون الصينيين كانوا يستهلكون ما بين ٨٤,٠ من الكيلوغرام* و ٢,٢ كيلوغراماً** في السنة، حيث كانت تتراوح مستويات الاستهلاك اليومي بين ما يقرب من ميس واحد (٣,٧٨ غراماً) و ٤ ميسات (١٥,١ غراماً) ([٣٣]، صفحة ٦٦؛ [٤١]، صفحة ٦٨).

وكان الشعور العام الناتج من التقرير هو أن عواقب استهلاك الأفيون في الهند لم تكن مختلفة كثيراً عن مشكلة إساءة استعمال الكحول الخطيرة التي كانت تواجهها المملكة المتحدة في ذلك الوقت، (بل ربما كانت أقل شدة منها). وغالباً ما كان كل من ارتفاع سعر الأفيون وطريقة تناوله من بين أسباب انخفاض مستوى الاستهلاك للفرد الواحد نسبياً (إذ كان نصف المستوى السائد في الصين) ([٣٨]). وكان الاستنتاج الضمني للتقرير أن إنتاج الأفيون لم يكن خطراً إلى حد كبير كان له علاقة أيضاً بصلاحيات اللجنة الملكية ([٤٠]، صفحة ١٢٩٩) التي كلفت بموجبه بأن تبحث عواقب استهلاك الأفيون في الهند وليس أثر إنتاج الأفيون الهندي خارج البلد. وكان ذلك التمييز حاسماً إذ كان معظم الإنتاج الهندي مخصصاً لأسواق التصدير.

وبعدما سيطرت الولايات المتحدة على الفلبين في عام ١٨٩٨ نشطت من جديد المناقشة الدولية بشأن أثر إدمان الأفيون على الجمهور، عندما اقترح حاكم الفلبين الأمريكي إرجاع النظام الإسباني لضرائب المزارع في عام ١٩٠٣. ففي ظل الحكم الإسباني كانت تجارة الأفيون في أيدي محتكري الأفيون المرخصين من الحكومة، وكانت الضرائب المتولدة من ذلك تشكل جزءاً هاماً من إيرادات الحكومة. وكان معظم متعاطي الأفيون صينيون يعيشون في الفلبين.

وكان يبقى أسبوعان على اعتماد اقتراح الحاكم نهائياً عندما عطّلته حملة قام بها في اللحظة الأخيرة المبشرون في مانيل، الذين اتصلوا بمكتب الإصلاح الدولي، وهو من جماعات الضغط التابعة للمبشرين في واشنطن العاصمة. فتم فوراً إرسال ألفي التماس برقية إلى شخصيات بارزة من مناصري الرئيس روزفلت تدعوه إلى وقف الاقتراح. فأمر الرئيس روزفلت، متأثراً بهذا التفجر من السخط الأخلاقي العام، حكومة الفلبين بسحب التشريع المقترح لمزيد من الدراسة.

وفي عام ١٩٠٣ شكّلت لجنة معنية بالأفيون. وتضمّنت عضويتها أسقف الفلبين في الكنيسة الأسقفية، الموقر تشارلز هـ. برينت، الكندي الأصل والمقيم في الفلبين منذ عام ١٩٠١. وبدأت اللجنة عملها بدراسة تجربة عدد من البلدان والأقاليم والمدن الآسيوية الأخرى، من بينها هونغ كونغ وشانغهاي وفورموسا واليابان وسايغون وبورما وجاوة وسنغافورة وعدد من الجزر الفلبينية ([٣١]،

* هذا التقدير مستمد من كمية ١٣٣ ٤٩١ بيكول (٢٩ ٦٣٧ طناً مترياً) كانت متوفرة للاستهلاك في عام ١٩٠٦، وتقدير عدد متعاطي الأفيون بنحو ٢٥ مليون شخص. (انظر، *Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, Vol. I, Report of the Proceedings* (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909), p. 68. and *Vol. II, Reports of the Delegations*, p. 66.

** هذا التقدير مستمد من كمية ١٣٣ ٤٩١ بيكول (٢٩ ٦٣٧ طناً مترياً) كانت متوفرة للاستهلاك في عام ١٩٠٦، وتقدير عدد متعاطي الأفيون في الصين بنحو ١٣,٤٦ مليون شخص في عام ١٩٠٦، (انظر، *Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, Vol. II, Reports of the Delegations* (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909), p. 66.

صفحة ١١١). وبُحث عدد من النهوج الممكن اتباعها حيال فرض ضوابط تنظيمية على الأفيون، وكان أبرزها لوائح تنظيمية تنطوي على فرض تعريفات مرتفعة أو رسوم الترخيص المرتفعة أو الاحتكار الحكومي و/أو الحظر التام. وجادلت اللجنة بأن النهجين الأولين سوف يكونان عديمي الجدوى لردع الاتجار والاستهلاك، إذ سبق أن فشل في بلدان آسيوية أخرى. ورغم أن مثل تلك الخطط ربما كانت تؤدي إلى رفع سعر الأفيون للمستهلكين، كان ارتفاع الأسعار حافزاً أيضاً للمهربين. ورُفِض الحظر التام والفوري بسبب قسوته أكثر من اللازم على المدمنين. واستنتجت اللجنة أن الحظر تدريجياً بواسطة احتكار حكومي هو الذي يتيح أفضل الفرص للتحكم في الأفيون.

ووفقاً لاقتراح اللجنة، كان من المقرر أن يدوم الاحتكار الحكومي ثلاث سنوات. وكان من المقرر أن تصبح زراعة الأفيون في الفلبين غير مشروعة خلال تلك الفترة، وأن تحرم أوكار الأفيون، وأن يحظر تناول الأفيون لمن هم دون ٢١ سنة من العمر. وكان من المعتمد أن تنفذ إزالة السمّة من المدمنين تدريجياً من خلال مراقبة حكومية صارمة على عرض الأفيون (٣١١، صفحة ١١٢). وأنجز التقرير في عام ١٩٠٤ وفي عام ١٩٠٥ اعتمد كونغرس الولايات المتحدة توصياته حيث أصدر "قانون لتنقيح وتعديل قوانين تعريفات جزر الفلبين" يعطي الحكومة الاستعمارية في الفلبين صلاحية "فرض حظر مطلق على استيراد الأفيون أو بيعه، أو تقييده أو تحديد استيراده وبيعه، أو اعتماد ما قد يلزم من تدابير أخرى من أجل كبح مختلف أوجه الشر الناتجة من بيع هذا المخدر واستعماله". كما نص القانون على أن قيام أي كيان غير حكومي باستيراد أي شكل من الأفيون إلى جزر الفلبين يكون مخالفاً للقانون بعد ١ آذار/مارس ١٩٠٨ [٤١]. ورغم أن سياسة الولايات المتحدة كانت واضحة للغاية، وأنها كانت جيدة الإنفاذ في الغالب، سرعان ما اتضح أن الإجراءات من طرف واحد لن تنجح. وكان الأفيون لا يزال متوفراً في كل أنحاء آسيا.

وفي الواقع ثبت عدم جدوى الإجراءات من طرف واحد في وقت سابق من القرن، عندما فشلت جهود الصين من أجل حظر خشخاش الأفيون في مواجهة الإمدادات الهندية واستعداد التجار شحنه إلى الصين. وسلم في ذلك الوقت بأن حظر الزراعة في الصين لم يكن إلا ذا فائدة محدودة ما دام كان يتعذر منع استيراد الأفيون. ولاحظت السلطات البريطانية، على وجه الخصوص تكراراً أن خفض إنتاج الأفيون في الهند لن يحقق أثراً إيجابياً على الوضع في الصين ما دام الإنتاج المحلي يتزايد في الصين وما دام في وسع بلاد فارس وتركيا وبلدان أخرى سد أي نقص إذا ما تركت الهند هذه السوق. وأشارت، فضلاً عن ذلك، إلى وجود العديد من التجار الأوروبيين واليابانيين كانوا ينتظرون فرصتهم خلف الكواليس.

وفي آخر الأمر، كان المنطق البسيط الذي يحكم العرض والطلب العالميين هو الذي أشار إلى الحاجة إلى إنشاء نظام عالمي لمراقبة المخدرات. وبما يؤسف له أن الدول المتأثرة لم تكن تعرف ما الذي كان ينبغي عمله لإنشاء جماعة ضغط مناهضة للأفيون يكون لها قدر كاف من التأييد وتكون ذات نفوذ واسع النطاق بما يكفي للتغلب على المصالح التجارية على المستوى الدولي. وتغير ذلك الوضع في العقد الأول من القرن العشرين. فنجح بعض الشخصيات في جماعة الضغط المناهضة للأفيون في التأثير على السلطات بواسطة الاتصال الجماهيري الحديث. كما تغيرت المصالح الاستراتيجية لعدد

من الفاعلين الرئيسيين، فأدى ذلك إلى ظهور توافق واسع النطاق في الآراء يجذّب مراقبة المخدرات على المستوى الدولي.

وأُتيحت فرصة سانحة جغرافية سياسية كانت هناك حاجة شديدة إليها بعد عام ١٩٠٦، عقب فوز حزب الأحرار على حزب المحافظين في المملكة المتحدة، فكان الأحرار يعارضون لأسباب أخلاقية منذ منتصف القرن التاسع عشر تورط المملكة المتحدة في تجارة الأفيون، وما إن سيطر حزب الأحرار على مجلس العموم حتى أصدر قراراً يطالب بإنهاء تجارة الأفيون بين الهند والصين (١٥)، (صفحة ٢٩). كما يسّرت ذلك تغييرات في المصالح التجارية البريطانية عموماً. فكان توسع إنتاج الأفيون داخل الصين قد بدأ فعلاً يخفض عائدات التصدير (والدخل من الضرائب)، بينما كانت الشركات الصناعية البريطانية تشكو من نجاحها المحدود في الأسواق بسبب تزايد أهمية الأفيون في مجموع إنفاق المستهلكين الصينيين.

وانضمت الولايات المتحدة إلى جماعة الضغط المؤيدة للمراقبة في الوقت نفسه تقريباً. فالولايات المتحدة، وقد هزمت لتوها القوات الإسبانية وسيطرت على الفلبين كمستعمرة في عام ١٨٩٨، وجدت نفسها مواجهة فجأة بمشكلة أفيون خاصة بها هي وكان يتعين عليها أن تجد حلاً لها. واكتشفت سلطات الولايات المتحدة أنه كان يوجد في مانيل وحدها نحو ١٩٠ وكرّاً لتدخين الأفيون تباع بالتجزئة ما كان يبلغ مجموعه ١٣٠ طناً مترياً من الأفيون في السنة. وكانت السلطات قلقة من أن ذلك يمكن أن يؤدي فيما بعد إلى زيادة انتشار استعمال الأفيون داخل الولايات المتحدة. وبالتالي حظرت الولايات المتحدة، بين عامي ١٩٠٦ و ١٩٠٨، تدخين الأفيون في الفلبين.* وعلاوة على ذلك كانت للولايات المتحدة مصلحة جغرافية سياسية قوية في تحسين علاقاتها مع الصين. فبعد عدد من حالات التمييز العنصري ومقتل صينيين كانوا يعملون في السكك الحديدية في الولايات المتحدة، كانت الصين تنظر في مقاطعة منتجات الولايات المتحدة. وكان الانضمام إلى جهود الصين من أجل كبح صادرات الأفيون يشكل في الواقع فرصة لتحسين العلاقات المتوترة. كما إن الشركات الصناعية في الولايات المتحدة كانت تعزو تناقص طلب الصين على منتجاتها إلى تجارة الأفيون.

كما كان كبح صادرات الأفيون مهماً لدول آسيوية أخرى. ففي حين أن واردات الأفيون كانت تتناقص في الصين، كانت هناك تقارير تفيد بأن الأفيون الصيني يُصدر إلى الأقاليم المجاورة في بورما البريطانية والهند الصينية الفرنسية. وكان يعتقد أنها ليست إلا مسألة وقت حتى يصبح أكبر منتجي الأفيون في العالم أكبر مصدره أيضاً.

وكانت الصين قد غيرت نهجها السياسي من المواجهة إلى الدبلوماسية الهادئة التي كانت أكثر نجاحاً بكثير في النهاية. وفي أعقاب ثورة البوكسر في عام ١٩٠٠ عملت الصين ببطء وتأن من أجل الحصول على مساعدة غربية لتقييد الأنشطة الأجنبية المتعلقة بالمخدرات في الصين. وفي أيلول / سبتمبر ١٩٠٠، طلبت السلطات الصينية بأن تتخذ فرنسا خطوات لرصد تهريب الأفيون والمورفين وأدوات المخدرات ومعداتهما من الامتياز الفرنسي في شانغهاي. وفي معاهدة تجارية أبرمت بين الصين

والمملكة المتحدة وافقت لندن على "حظر الاستيراد العام للمورفين إلى الصين" واعتمدت الولايات المتحدة حظراً مماثلاً في عام ١٩٠٣. وفي السنة التالية عقدت الصين اتفاقاً مع ألمانيا كان يسعى إلى التحكم في الاتجار بالأفيون بين المنطقة المستأجرة الألمانية في شانتونغ والصين. واعتمد في معاهدة صينية برتغالية في عام ١٩٠٤ حكم يكاد يكون مماثلاً كان يهدف إلى وقف تهريب الأفيون بين ماكاو والصين ويقضي بأن تقتصر واردات المورفين على الاحتياجات منه لأغراض طبية (٣١)، الصفحتان (١٠٤-١٠٥).

وأمام هذه الخلفية نجح المؤتمر تشارلز برينت في الضغط على وزارة الخارجية للولايات المتحدة من أجل عقد مؤتمر دولي لمناقشة إمكانيات إنهاء التجارة العالمية (غير الطبية) في الأفيون (١٤٢)، (صفحة ٢٨). كما اقتنعت الصين بمزايا مثل ذلك المؤتمر الدولي، ولم ترغب المملكة المتحدة أن ترى بلداناً أخرى تملأ الفراغ الناتج من تقليل صادرات الأفيون من الهند البريطانية إلى الصين. وبحلول منتصف عام ١٩٠٦ كانت وزارة الخارجية للولايات المتحدة قد شرعت في مفاوضات من أجل عقد أول مؤتمر دولي يتناول مسألة الأفيون، وعقد بالفعل في شانغهاي في شباط/فبراير من عام ١٩٠٩.

ثالثاً - وضع الإطار القانوني وتدوين نظام المراقبة الدولية

كان المؤتمر الدولي بشأن المخدرات الذي عُقد في شانغهاي هو المرة الأولى التي جرى فيها تحليل تفصيلي للحالة الواقعية للبلدان المنتجة والمستهلكة الرئيسية. وإضافة إلى ذلك، بذلت أولى الجهود من أجل التوصل إلى اتفاق بشأن الحد من شحنات المخدرات ([٤٣]، صفحة ٢٨٣). وبالتالي يجوز اعتباره نقطة البداية لنظام المراقبة الدولية للمخدرات. وتبيّن الأجزاء التالية بالتفصيل تطوّر المفهوم المركزي لهذا النظام: وهو إجراءات تحددها دول منفردة، في حدود ولايتها القضائية وسياساتها الوطنية وتشريعاتها ومواردها، امتثالاً لأحكام المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات ([٤٤]، صفحة ٦٣).

اللجنة الدولية المعنية بالأفيون، شنغهاي، ١٩٠٩

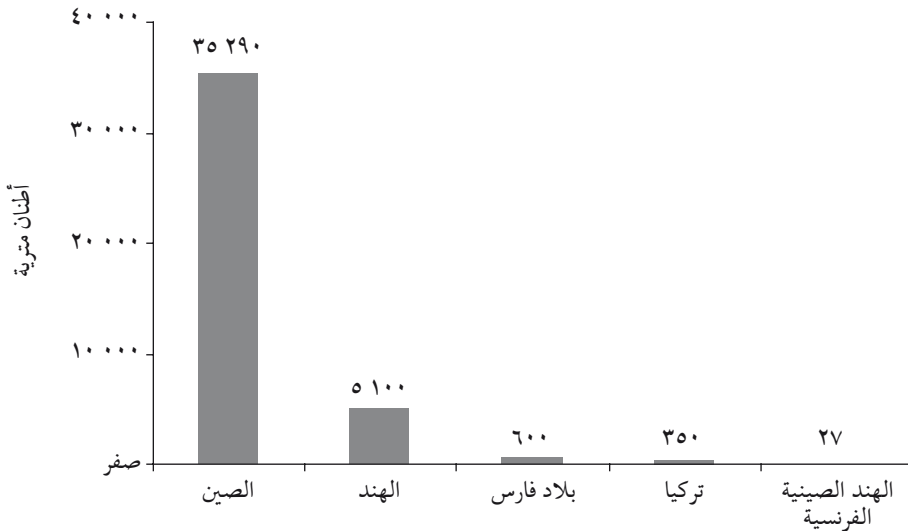
عُقد المؤتمر الدولي الأول لمناقشة مشكلة المخدرات العالمية في شباط/فبراير ١٩٠٩ في شنغهاي. وأصبح ذلك المنتدى معروفاً باسم اللجنة الدولية المعنية بالأفيون، وقد وضعت الأساس لصياغة معاهدة المخدرات الدولية الأولى، وهي اتفاقية الأفيون الدولية (١٩١٢) ([٤٤]، صفحة ٦٤). وانتخب أسقف الفلبين، الموقر تشارلز هـ. برينت، رئيساً للجنة.

وكانت الخطوة الأولى لذلك المؤتمر هي أن تقتصر المناقشات على موضوع إنهاء تجارة الأفيون في آسيا، بالأخص في الصين. وفي الفترة السابقة للمؤتمر أعربت عدة حكومات عن اهتمامها بالمشاركة بينما سجلت حكومات أخرى تحفظاتها. وتركزت معظم التحفظات على شعور بأنه لا يمكن أن تناقش القضية كما ينبغي إلا إذا حضرت جميع البلدان المنتجة والصانعة والمستهلكة. وكانت عدة حكومات معترضة على إعطاء المؤتمر أي صلاحية مطلقة. وفي النهاية أخذت ردود فعل الدول في الحسبان إلى حد كبير، فلم توسّع قائمة المدعوين الأصلية فحسب، وإنما اتفق أيضاً على أن يتصرف المندوبون المدعوون بصفة استشارية فقط ([٤٢]، صفحة ٢٨). وضمّن هذا الحل الوسط فعلياً مشاركة معظم الدول الاستعمارية—ألمانيا وإيطاليا والبرتغال وبريطانيا العظمى وروسيا وفرنسا والنمسا—هنغاريا وهولندا والولايات المتحدة—إضافة إلى الصين وبلاد فارس وسيام ([٣٤]، الصفحات ٣-٦). وكانت تركيا هي البلد الوحيد الذي دعي ولكنه لم يحضر ([٤٢]، صفحة ٢٨).

وكانت اللجنة شديدة الحرص على تزويد المندوبين بقاعدة من الأدلة الخاصة بتجارة الأفيون، وجمعت كمية كبيرة من البيانات عن الزراعة والإنتاج والاستهلاك. واستناداً إلى البيانات

التي جمعت من أجل مؤتمر شنغهاي وُجِدَ أن مجموع إنتاج الأفيون كان حوالي ٤١ ٦٠٠ طن متري في ١٩٠٦/١٩٠٧ [٣٤].

الشكل ٨- تقديرات إنتاج الأفيون، ١٩٠٦/١٩٠٧



المصدر: International Opium Commission, *Report of the International Opium Commission*, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, Vol. II, *Reports of the Delegations* (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909); and Hamilton Wright, "The International Opium Commission", *The American Journal of International Law*, vol. 3, No. 3, July (1909), pp. 648-673.

وكشف المؤتمر أن الصين كانت أكبر منتجي الأفيون في العالم في بداية القرن العشرين، إذ كانت تنتج ٨٥ في المائة من المواد الأفيونية في العالم، أي ٨٠٠ ٥٨٤ بيكول (≈ ٣٥ ٣٠٠ طن متري). وكان الإنتاج المحلي الصيني يشكل ٨٨ في المائة من مجموع الطلب المحلي في عام ١٩٠٨ وكانت الواردات تشكل ١٢ في المائة منه. وكان معظم واردات الأفيون يرد من الهند، فجاء ٤٣ في المائة من مجموع الواردات لعام ١٩٠٨ من باتنا (في الهند الشرقية)، و ٣٢ في المائة من مالوا (في الهند الوسطى) و ٢٢ في المائة من بينارس (في الهند الشرقية). ولم تورّد بقية العالم سوى ٣ في المائة، جاء معظمه من بلاد فارس (٣٣)، (صفحة ٥١).

وكانت الهند ثاني كبار منتجي الأفيون، حيث بلغ الإنتاج أكثر من ٥ ١٠٠ طن متري، أي نحو ١٢ في المائة من مجموع الإنتاج العالمي (٣٣)، (الصفحات ١٧٣-١٩٣). وكان مجموع الإنتاج في البنغال أكثر من ٣ ٤٠٠ طن متري في ١٩٠٦/١٩٠٧، حيث كان نحو ١,٥ مليون من المزارعين يعملون في زراعته، وكان مجموع الإنتاج في مالوا أكثر من ١ ٧٠٠ طن متري. وكان مجموع المساحة المزروعة بالخشخاش في الهند ٣٢٨ ٠٠٠ هكتار في ١٩٠٦/١٩٠٧ [٤٥].

وكانت بلاد فارس - جمهورية إيران الإسلامية اليوم - هي أكبر المنتجين بعد الهند. فقدّر أن الإنتاج السنوي في بلاد فارس كان يبلغ ٦٠٠ طن متري، أي ١,٥ في المائة من مجموع الإنتاج العالمي. وبلغ الاستهلاك المحلي زهاء ٢٥ في المائة من الإنتاج وخصّص ٧٥ في المائة منه (≈ ٤٥٠ طنًا مترياً) للتصدير. وكانت جودة الأفيون الفارسي الثانية في الترتيب بعد الأفيون الهندي ([٣٣]، صفحة ٣١٧). وأفاد رئيس وفد الولايات المتحدة فيما بعد بأن الإنتاج في بلاد فارس كان يتراوح بين ٤٥٠ و ٩٠٠ طن متري وبأن الاستهلاك المحلي كان يبلغ من ٩٠ إلى ١٤٠ طنًا مترياً ([٢٢]، صفحة ٦٦٥).

ولم تحضر تركيا المؤتمر، ولكن رئيس وفد الولايات المتحدة أفاد فيما بعد بأن التقديرات المتاحة لسلطات الولايات المتحدة كانت تشير إلى أن تركيا أنتجت نحو ٢٣٠٠ "علبة" من الأفيون في عام ١٩٠٧. وعلى افتراض أن أبعاد "العلبة" تساوي أبعاد "الصندوق" الذي كان المقياس المعتاد للأفيون في ذلك الوقت، كان إنتاج تركيا حوالي ١٥٠ طنًا مترياً من الأفيون في عام ١٩٠٧. ورأى وفد الولايات المتحدة أن ذلك الرقم كان منخفضاً للغاية، وأن الأرجح هو أن تركيا كانت تنتج في سنة عادية ما بين ٥٠٠٠ و ٦٠٠٠ علبة (٣٢٠ إلى ٣٨٠ طنًا مترياً)، وفي السنة الممتازة ما يصل إلى ٨٥٠٠ علبة (٥٤٠ طنًا مترياً) ([٢٢]، صفحة ٦٦٦). وكان الأفيون التركي يتميز بارتفاع محتواه من المورفين وكان لذلك يصدر على نطاق واسع إلى أوروبا وأمريكا للأغراض الطبية.

وكان الإنتاج في بلدان أخرى أقل من ذلك بكثير. فأفادت السلطات الفرنسية بأن إنتاج الأفيون كان يجري على مستويات منخفضة في لاوس الشمالية، حول تران فينه (بالقرب من فييت نام) وفي فييت نام الشمالية، حول دونغ فان في تونكين العليا. وكان الإنتاج من المناطق المعروفة بإنتاج الأفيون يبلغ ما يقرب من ١,٢ طنًا مترياً في لاوس ونحو ٣ أطنان مترياً في فييت نام. وقدرت السلطات الفرنسية أن مجموع إنتاج الهند الصينية كان يبلغ ٢٤ إلى ٣٠ طنًا مترياً في السنة كحد أقصى. وكانت واردات الأفيون تبلغ ١٣٨ طنًا مترياً في عام ١٩٠٧. كما أُفيد بأن ٢٠ إلى ٢٥ طنًا مترياً من الأفيون هربت من مقاطعة يونان في الصين إلى الهند الصينية الفرنسية ([٣٣]، الصفحتان ١٢٣-١٢٤).

وأفادت السلطات البريطانية بوجود إنتاج الأفيون في مناطق كانت تشمل التلال النائية الواقعة في ما هو ميانمار اليوم (في قرى الكاشين وولايات الشان). وبينما كان يسمح بالزراعة في بورما العليا (أي في ولايات الشان) فكانت محظورة في بورما السفلى. وحيث إن الحكم البريطاني في بورما العليا كان غير مباشر لم تقدم السلطات أي تقديرات ([٣٣]، الصفحات ١٨٧-١٨٩). إلا أنه أُفيد بأن الطلب على الأفيون زاد بعد ضم البلد إلى الهند البريطانية في عام ١٨٢٤ ([٤٦]، الصفحات ٤٤-٥٥).

ولم يبحث إنتاج الأفيون في أفغانستان في مؤتمر شانغهاي. وكان يعتقد أن مستوى الإنتاج هناك كان منخفضاً ومقتصرًا على الأجزاء الشمالية الشرقية من البلد (باداكشان). وكانت البلدان التالية من بين البلدان الأخرى التي أفادت عن إنتاج منخفض منه أو بعدم وجوده ([٣٣]، الصفحات ٣٥٥-٣٧٥):

- الولايات المتحدة: لم تنتج أي أفيون؛ وجمع بعض الحشخاش التجريبي في عام ١٩٠٨ بلغ وزنه ٤٠٨٢ كيلوغراما؛
- اليابان: لم يكن هناك إلا إنتاج صغير للأفيون للاستخدامات الطبية، وكان متوسط الغلة السنوية حوالي ٤٠ كيلوغراما؛

- هولندا: كان الخشخاش لا يزرع إلا للحصول على بذور وزيت؛
- جزر الهند الشرقية الهولندية: كانت زراعة الأفيون محظورة؛
- سيام: لم يكن هناك أي إنتاج للأفيون؛
- البرتغال ومستعمراتها: لم يكن هناك أي إنتاج رغم أن ماكاو كانت مركزاً مهماً لتجارة الأفيون؛
- النمسا - هنغاريا: أفادت بأن الإنتاج ضئيل بدرجة لا تستحق الذكر؛
- فرنسا: كان الخشخاش يزرع للحصول على زيت بذوره؛
- إيطاليا: كان الإنتاج ضئيلاً لدرجة لا تذكر، مع استخدام جراء الخشخاش أحياناً لأغراض طبية.

وإضافة إلى تقدير الكميات الإجمالية، أجرى مؤتمر شانغهاي تحليلاً للتدفقات (عن طريق إحصاءات التجارة). وكانت الهند أكبر مصدرٍ للأفيون في ذلك الوقت (١٩٠٦/١٩٠٧)، وكانت تصدر ٨٢ في المائة من مجموع إنتاجها، إلى الصين أساساً (٧٦ في المائة، إما مباشرة أو عن طريق هونغ كونغ) ومستوطنات المضيق (سنغافورة ومالكا وبينانغ وديندينغ) (٢٠ في المائة). وذهبت الكمية المتبقية، ٤ في المائة، (٩٣٠ صندوقاً) إلى جاوة، والهند الصينية الفرنسية (٥٨٠ صندوقاً)، والمملكة المتحدة (٣١٥ صندوقاً)، وأستراليا (٢٤٩ صندوقاً)، وسيلان (١٩٤ صندوقاً)، وموريشيوس (٢٤ صندوقاً)، وأفريقيا الشرقية (١٦ صندوقاً [٣٣]، الصفحات ١٧٣-١٩٣).

ويعتبر ثاني وثالث كبار المصدرين هما هونغ كونغ وسنغافورة، حيث كانا يعيدان تصدير الأفيون المستورد من الهند. وكانت صادرات هونغ كونغ تقصد أساساً موانئ في مختلف أنحاء الصين (٨٦ في المائة). ومن مجموع الصادرات، التي تجاوزت ٢٥٠٠ طن متري في عام ١٩٠٧، ذهبت أكبر نسبتين إلى شانغهاي (٢٩ في المائة) وكانتون (٢١ في المائة). وشكلت الشحنات المرسلة إلى جهات خارج الصين ١٤ في المائة من المجموع، ذهب معظمها إلى ماكاو (٨ في المائة). كما ذهبت كميات أقل من ذلك إلى لندن وفيكتوريا (في أستراليا) ومستوطنات المضيق وفانكوفر (في كندا) وبنما ونيويورك.

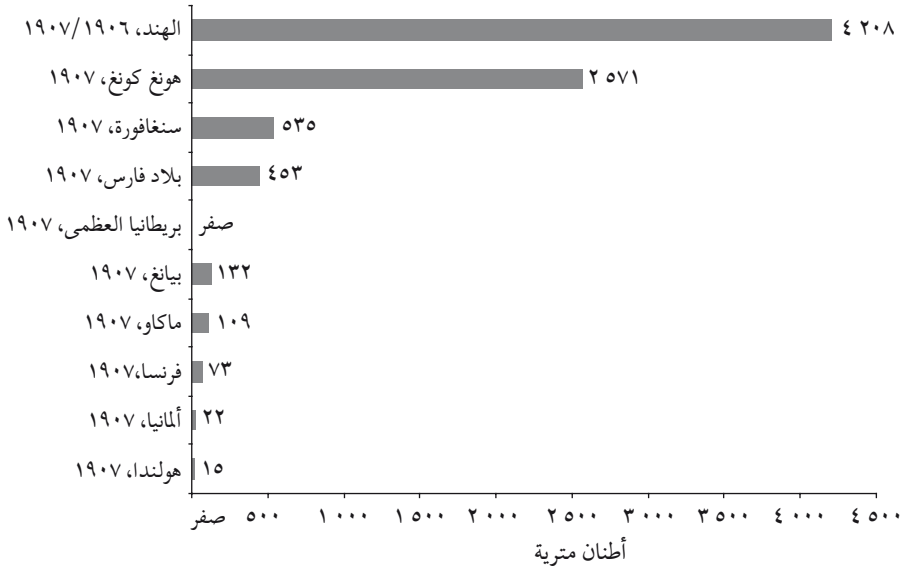
وكانت بلاد فارس هي ثانية كبار مصدرٍ المواد الأفيونية المنتجة محلياً، إذ كانت تشحن زهاء ٤٥٠ طناً مترياً إلى أسواق في الخارج. وكان معظم الصادرات يقصد مستوطنات المضيق وهونغ كونغ والمملكة المتحدة (٣٣]، صفحة ٣١٧).

وكانت تركيا هي التالية من بين كبار المصدرين. فقدّر وفد الولايات المتحدة أن كمية قدرها ما يقرب من ٣٥٠ طناً مترياً ربما كانت متاحة للتصدير، وذلك من إنتاج عادي قدر بما يصل إلى ٦٠٠٠ علبة (٣٨٠ طناً مترياً)، وأن الاستهلاك المحلي كان منخفضاً. وأفاد رئيس وفد الولايات المتحدة إضافة إلى ذلك بأن صادرات الأفيون التركية حققت ٧٣٠ ٠٠٠ ليرة تركية في عام ١٩٠٥، أي ما يساوي ٦٠٨ ٠٠٠ جنيه بريطاني*. وإذا قورن ذلك الإيراد بالإيرادات التي أبلغت عنها الهند البريطانية

* على خلاف عملات أخرى لا توجد أسعار صرف منتظمة لليرة التركية مقابل عملات أخرى. وكان الجنيه البريطاني يتكون من ٢٤٠ بينس، وأفيد بأن القرش التركي الواحد كان يساوي نحو بينسين بريطانيين، أي أن الجنيه البريطاني كانت قيمته حوالي ١٢٠ قرشاً، أو ١,٢ من الليرة التركية (<http://www.treasurerealm.com/coinpapers/dictionary/P.html>).

(١,٧ ملايين من الجنيهات البريطانية مقابل تصدير ٢٤٦ طناً مترياً من الأفيون في ١٩٠٤/١٩٠٥)، تشير البيانات إلى أنه كان يمكن أن تبلغ صادرات الأفيون التركية زهاء ٣٦٠ طناً مترياً في عام ١٩٠٥. ولا تناقض إحصاءات الواردات من بلدان أخرى تلك الكميات. فأفادت كندا والولايات المتحدة وغالبية البلدان الأوروبية بأن معظم وارداتها من الأفيون كانت تأتي من تركيا [٢٢].

الشكل ٩- صادرات الأفيون الخام^(١)



(١) من الإنتاج المحلي والواردات.

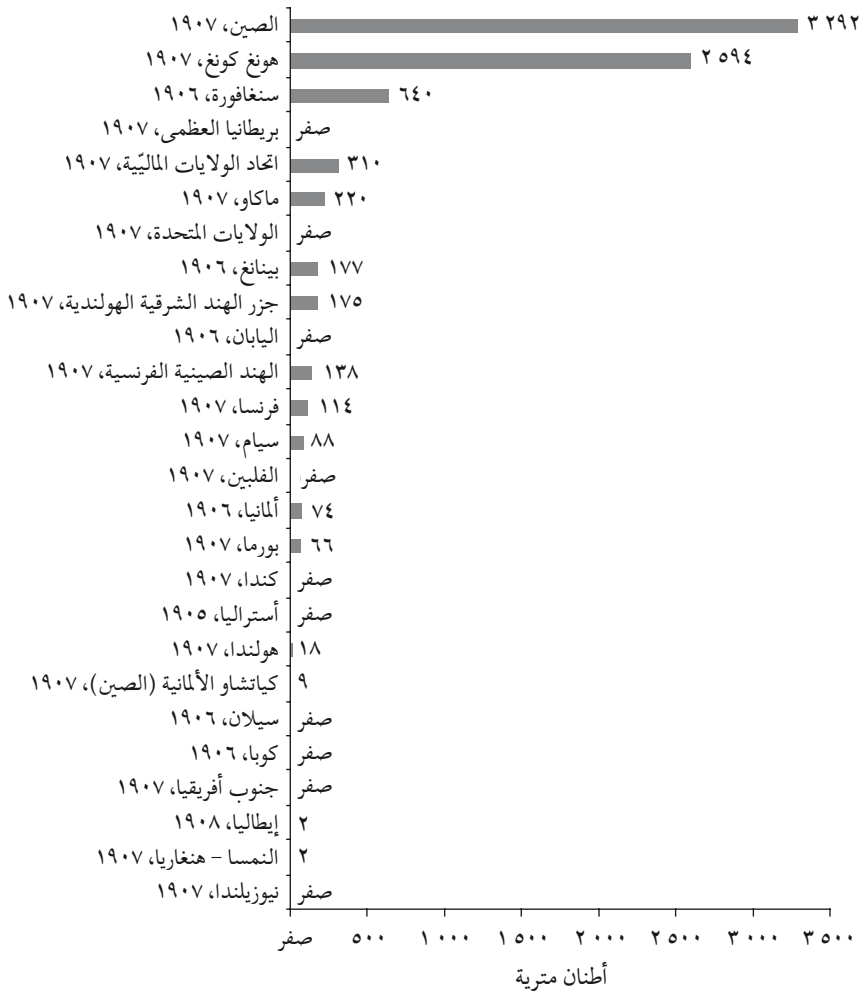
المصدر: International Opium Commission, *Report of the International Opium Commission*, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, Vol. II, *Reports of the Delegations* (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909). البيانات الأصلية محوّلة إلى ما يعادلها بالطن المتري.

كانت إحصاءات التجارة أكمل بالنسبة إلى الواردات مقارنة بالصادرات. ومن مجموع الواردات المبلغ عنها والبالغ ٨٨٠٠ طن متري:

- استوردت الصين ٣٣٠٠ طن متري سنوياً، وتلتها هونغ كونغ (٢٦٠٠ طن متري) وسنغافورة (٦٤٠ طناً مترياً)؛
- كانت المملكة المتحدة أكبر مستورد أوروبي للأفيون (٣٨٦ طناً مترياً)؛
- أبلغ اتحاد الولايات المالية وماكاو والولايات المتحدة عن واردات بلغت من ٢٠٠ إلى ٣٥٠ طناً مترياً؛
- أبلغت بيانغ وجزر الهند الشرقية الهولندية واليابان والهند الصينية الفرنسية وفرنسا عن واردات بلغت من ١٠٠ إلى ٢٠٠ طن متري؛
- سجّلت سيام والفلبين وألمانيا وبورما واردات بلغت من ٥٠ إلى ١٠٠ طن متري؛

- استوردت كندا وأستراليا وهولندا من ١٠ أطنان متريّة إلى ٥٠ طناً متريّاً؛
- كانت واردات النمسا - هنغاريا وسيلان وكوبا وإيطاليا ونيوزيلندا وجنوب أفريقيا أقل من ١٠ أطنان متريّة.

الشكل ١٠ - واردات الأفيون الخام^(١)



(١) بما في ذلك المعاد تصديره.

المصدر: Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909, Vol. II, Reports of the Delegations (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909). البيانات الأصلية محولة إلى ما يعادلها بالطن المتري.

تقديرات استهلاك الأفيون: استعراض إحصائي حسب كل بلد على حدة*

كانت اللجنة الدولية المعنية بالأفيون في حاجة إلى نوع ما من الأدلة لتسترشد بها في مداولاتها ولكي تشرع بالتالي في جمع بيانات على نحو منتظم بشأن كمية المواد الأفيونية المستهلكة في مختلف البلدان. وحسبت الكميات المتاحة للاستهلاك كما يلي: إنتاج الأفيون المحلي زائد الواردات ناقص الصادرات؛ وإضافة إلى ذلك أخذت في الحسبان الفواقد الناتجة من عملية تحويل الأفيون الخام إلى أفيون مجهز. ومجموعات البيانات الخاصة باللجنة غنية نوعاً ما بالتفاصيل، وهي تبين إجمالاً أن مستويات استهلاك الأفيون في معظم بلدان شرق وجنوب شرق آسيا كانت مرتفعة إلى حد يدعو للقلق في بداية القرن العشرين.

وكان يوجد أكبر عدد بكثير من متعاطي الأفيون في الصين. وكان العدد التقديري لمتعاطي الأفيون في الصين القارية الذي قُدِّم إلى المؤتمر شديد التحفظ، إذ بلغ ١٣,٥ مليون متعاطي (١٣٣)، (صفحة ٥١)، أي ما يعادل ٣,٤ إلى ٦,٣ في المائة من سكان الصين البالغ عددهم ٤٠٠ مليون. ومع أخذ البيانات العلمية عن الاستهلاك للفرد الواحد في مقاطعة فورموسا الصينية في الحسبان، نقح التقدير الأصلي المنخفض فأصبح ٢١,٥ مليون، أي ما يعادل ٥,٤ في المائة من سكان الصين.

كان التقدير الأصلي لعدد متعاطي الأفيون مستنداً إلى كميات الأفيون المتاحة للاستهلاك (الإنتاج المحلي والواردات)، والفاقد في تجهيز الأفيون والاستهلاك التقديري للفرد الواحد من متعاطي الأفيون. وكان التقدير الأخير مستنداً إلى افتراض معقول ظاهرياً بأن متعاطي الأفيون الصيني العادي يستهلك ما يقرب من ميس واحد في اليوم (١,٤ كيلوغراماً في السنة). ولكن الافتراض الآخر، الذي قُدِّمه الوفد الصيني، وهو أن نصف متعاطي الأفيون في الصين كانوا يستهلكون ٤ ميسات في اليوم (٥,٥ كيلوغرامات في السنة) كان مبالغاً في الغالب. ولا يعني ذلك أنه لم يكن هناك أشخاص يتعاطون الأفيون كان يمكنهم استهلاك ٥,٥ كيلوغرامات من الأفيون في السنة، ولكنه ليس من المحتمل على الإطلاق أن نصف مجموع متعاطي الأفيون في الصين كانوا يستهلكون تلك الكميات الضخمة. ولو ضمت البيانات الخاصة بالاستعمال العرضي والاستعمال الكثيف لبين التقييم الصيني الأصلي أن الاستهلاك السنوي كان يبلغ ٢,٢ كيلوغراماً في السنة للمتعاطي الواحد، وهو أعلى بكثير مما أُبلغ عنه

* استخدمت بيانات الاستهلاك، مقترنة مع تقديرات متوسط الاستهلاك للفرد الواحد عند متعاطي الأفيون (بالكيلوغرام في السنة)، والمستمدة من ملاحظات المخبرين الرئيسيين ومن دراسات أجريت بين متعاطي الأفيون ولنظم تسجيل الأفيون، لاستنتاج تقديرات للعدد المحتمل لمتعاطي الأفيون ومعدلات انتشار الأفيون (المعرب عنها بعدد متعاطي الأفيون كنسبة من مجموع سكان أحد البلدان). وهناك صيغتان بسيطتان تستخدمان لذلك الغرض: (أ) مجموع كمية الأفيون المتاحة للاستهلاك / الاستهلاك للفرد الواحد = عدد المتعاطين؛ (ب) عدد متعاطي الأفيون / السكان = معدل انتشار تعاطي الأفيون عند مجموع السكان (ملاحظة: تبين معدلات الانتشار اليوم عادة كنسبة من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ سنة و ٦٤ سنة، ولكن لم تكن تفاصيل الفئات العمرية في بلدان كثيرة متاحة لفترة ١٩٠٦/١٩٠٧، وهي مبينة هنا لذلك كنسبة من مجموع السكان (بمن فيهم الأطفال والمسنون). وبذلك مثل تلك المحاولات لقياس انتشار استعمال الأفيون الوفد الصيني فيما يتعلق بالصين القارية والوفد الياباني فيما يتعلق بفرموسا. كما يتبع النهج نفسه في هذه الدراسة للوصول إلى تقديرات الانتشار للبلدان الأخرى التي حضرت مؤتمر شنغهاي، استناداً إلى معلومات واردة في تقرير اللجنة الدولية المعنية بالأفيون (شنغهاي، ١٩٠٩). وميزة استخدام هذا المؤشر - انتشار تعاطي الأفيون - هي أنه يمكن إجراء مقارنة مباشرة مع معدلات الانتشار الحالية. أما عيبه فهو أنه فيما يتعلق ببعض البلدان الصغيرة تستند تقديرات الانتشار إلى افتراضات (لا إلى بيانات علمية واقعية) بخصوص متوسط معدلات الاستهلاك للفرد الواحد عند متعاطي الأفيون. ولذلك يستخدم مؤشر إضافي في هذا التقرير لقياس شدة مشكلة الأفيون: استهلاك الفرد الواحد من الأفيون عند السكان عموماً (بالغرام للفرد الواحد في السنة). وميزة هذا المؤشر البسيط هي أنه سهل المأل ولا يحتاج إلى أي افتراضات إضافية. والعيب هو أنه يتعدى إجراء مقارنة مباشرة مع البيانات المتاحة حالياً عن مشكلة إساءة استعمال المواد الأفيونية في البلدان المعنية.

من أي بلد آخر. وأدّى ذلك إلى تقدير متحفّظ للغاية (١٣,٥ مليون) لمجموع عدد متعاطي الأفيون في الصين. وكانت التقديرات الأصلية للفرد الواحد التي قدمها الوفد الصيني مستندة إلى رأي خبراء. وربما كانوا متأثرين باليؤس الذي كان يراه الأطباء الصينيون عند تعاملهم مع مدمني الأفيون بدرجة شديدة الذين كثيراً ما كانوا يتناولون كميات كبيرة. ولكن مع وجود رقم واضح ومؤكّد لمجموع الأفيون المتاح للاستهلاك كان لا مفر من أن يؤدي المتوسط المبالغ فيه للاستهلاك للفرد الواحد من متعاطي الأفيون إلى البخس في تقدير مجموع عدد متعاطي الأفيون.

الجدول ٣- التقدير الأدنى الأصلي لعدد مدخني الأفيون للصين القاريّة، ١٩٠٦

مجموع استهلاك الأفيون الخام، ١٩٠٦	
(الإنتاج المحلي والواردات)	٦١٣٩١٧ بيكول
ناقص ٤٠ في المائة فاقد من عملية تجهيز الأفيون	- ٣٦٨ ٣٥٠ بيكول
زائد ثلث للنفايات والتخفيف:	+ ١٢٢٧٨٣ بيكول
مجموع كمية الأفيون المجهّز المتاح للاستهلاك	١٣٣ ٤٩١ بيكول =
	٢٦ ٦٩٠,٥ طنّاً مترياً
نصف مجموع الكمية مقسوماً على المعدّل اليومي الذي يبلغ ميسراً واحداً (٣,٧٧٨ غراماً) للمدخين العاديين	١٠ ٧٦٤ ٥٥٩
نصف مجموع الكمية مقسوماً على المعدّل اليومي الذي يبلغ ٤ ميسرات (١٥,١١٣ غراماً) للمدخين بشراهة	٢ ٦٩١ ١٤٠
مجموع الحد الأدنى التقديري لعدد مدخني الأفيون	١٣ ٤٥٥ ٦٩٩

وعلى العكس من ذلك، كانت لدى السلطات اليابانية التي كانت تحكم فورموسا سجلات تفصيلية للاستهلاك عند "المدخين المرخص لهم" في فورموسا للفترة من عام ١٨٩٧ إلى عام ١٩٠٧. وكشفت تلك السجلات وجود فوارق كبيرة بين المدخين بقلّة (من ٣ إلى ٤ "فان"، أي من ١,١ إلى ١,٥ غراماً في اليوم)، والمدخين بشراهة (عادةً من ٧ إلى ١٠ "مومي"، أي من ٢٦,٣ إلى ٣٧,٦ غراماً في اليوم). وبُنيت السجلات اليابانية معدّلاً متوسطاً عاماً يومياً لجميع متعاطي الأفيون في فورموسا بلغ ٣,٥٣٤ غراماً في اليوم أو ١,٢٩ كيلوغراماً في السنة للمدخن الواحد، من عام ١٨٩٧ إلى عام ١٩٠٧. وكان ذلك متمشياً مع النتائج التي جاءت من عدة بلدان أخرى.

وبعد استعراض التقرير الياباني عن الوضع في فورموسا عدّل الوفد الصيني تقديره الرسمي لعدد مدخني الأفيون في الصين. وافترض التقدير الصيني الجديد أن متوسط الاستهلاك كان يبلغ ميسراً واحداً في اليوم للمتعاطي الواحد (٣,٧٧٨ غراماً أو ١,٤ كيلوغراماً في السنة)، وكان ذلك ماثلاً للنتائج الخاصة بفورموسا. ثم استعمل ذلك الرقم لتقدير أن مجموع عدد متعاطي الأفيون كان ٢١,٥ مليون شخص أو ٥,٤ في المائة من مجموع السكان. وشكل الذكور ٨٧ في المائة من متعاطي الأفيون. وبلغ الاستهلاك للفرد الواحد عند مجموع السكان (من فيهم الذين لا يستعملون الأفيون) ٧٤ غراماً للفرد في السنة، وهي نسبة أعلى بكثير من بلدان أخرى.

الجدول ٤- تقدير استهلاك الأفيون المنقَّح للصين القاريَّة، ١٩٠٦

مجموع كمية الأفيون المجزَّء المتاح للاستهلاك	١٣٣ ٤٩١ بيكول =
	٢٦ ٦٩٠,٥ طناً تقريباً
متوسط الاستهلاك اليومي	ميس واحد (٣,٧٧٨ غراماً)
مجموع عدد مدخني الأفيون في الصين	٢١ ٥٢٩ ٠٠٠
النسبة المئوية من مجموع السكان	٥,٤
المتعاطون من الذكور	١٨ ٧٣٠ ٠٠٠
المتعاطيات من النساء	٢ ٧٩٩ ٠٠٠
الاستهلاك السنوي للفرد الواحد عند مجموع السكان	٧٤ غراماً

كما وُجدت مستويات مرتفعة للغاية من استعمال الأفيون في مختلف الأقاليم الصينية التي كانت تديرها بلدان أخرى. فوضَّح ذلك أن مشكلة الأفيون كانت تتجاوز كثيراً الحدود السياسية لإمبراطورية الصين، حيث كانت تؤثر بدرجة خطيرة على كثير من البلدان والأقاليم التي كان يوجد فيها سكان صينيون. وكانت بلدان كثيرة تخشى من أن تنتشر المستويات المرتفعة من استعمال الأفيون إلى السكان المحليين و/أو أن تؤثر في مواطني القوى الاستعمارية التي كانت تسيطر على تلك الأقاليم. ولذلك اتخذت عدة تدابير من أجل خفض استعمال الأفيون.

وكان أحد النماذج الذي كثرت مناقشته هو التدابير التي اتخذتها السلطات اليابانية في فورموسا بعد استيلائها على الجزيرة في عام ١٨٩٥. فقد اتبعت سياسة كبح استعمال الأفيون تدريجياً خشية من أن الحظر الكلي والفوري (كما في اليابان) كان يمكن أن يثير مشاعر مضادة لليابان عند السكان المحليين. فحظر الاستيراد الخصوصي للأفيون الخام وتجهيز عجينة الأفيون الخصوصي. ونظم مكتب احتكاري واردات الأفيون وتجهيزه لإنتاج عجينة الأفيون، وحقق ذلك دخلاً كبيراً للسلطات اليابانية. وفي الواقع، شكلت الإيرادات المتصلة بالأفيون ٢٧,٩ في المائة من مجموع إيرادات حكومة فورموسا في ١٨٩٨/١٨٩٩، ولكنها انخفضت إلى ١٢,٦ في المائة من مجموع الإيرادات في ١٩٠٨/١٩٠٩. ولعبت اعتبارات الصحة العامة دوراً في ذلك. فلم تمنح رخص خصوصية لشراء الأفيون إلا للمدمني الأفيون الذين قدَّموا طلباً للحصول على رخصة والذين خضعوا لكشف يقوم به طبيب رسمي للتحقق من أن مقدم الطلب كان فعلاً مدخناً مزمناً للأفيون. وبذلك انخفض عدد مدخني الأفيون، مع معالجة الأكبر منهم سناً أو وفاتهم ومع استمرار تناقص عدد المتعاطين الجدد المسجلين. وبلغ عدد مدخني الأفيون المسجلين في فورموسا الواقعة تحت الإدارة اليابانية ١٦٩ ٠٦٤ في عام ١٩٠٠، أو ٦,٣ في المائة من مجموع السكان، وهي نسبة مئوية أعلى منها في الصين القاريَّة، ولكن انخفض العدد في عام ١٩٠٧ إلى ١١٣ ١٦٥، أو ٣,٧ في المائة من مجموع السكان، وهو انخفاض بنسبة ٣٣ في المائة على مدى سبع سنوات. وانخفض عدد حالات الوفاة المتصلة بإساءة استعمال الأفيون من ذروته في عام ١٩٠٢، حيث بلغ ١٣ ٩٤٢، إلى ٧ ٣٣٨ في عام ١٩٠٧ (وكان ٨٩ في المائة منها من الذكور). وانخفض الاستهلاك للفرد الواحد عند السكان عموماً من ٧٥ غراماً في عام ١٩٠٠ (وهو رقم مماثل للرقم الخاص بالصين القاريَّة) إلى ٤٦ غراماً في عام ١٩٠٧. كما حدث بعض الانخفاض في الاستهلاك للفرد الواحد عند متعاطي الأفيون من متوسط يومي كان يبلغ ٤,٦٦٢ غراماً (١,٧ كيلوغراماً في السنة) في ١٨٩٩/١٨٩٠ إلى ٣,٦٤٧ غراماً (١,٣ كيلوغراماً في السنة)

في عام ١٩٠٧ مع تشديد نظام المراقبة. وبلغ متوسط الاستهلاك اليومي ٣,٥٣٤ غراماً (١,٢٩ كيلوغراماً في السنة) خلال الفترة ١٨٩٧-١٩٠٧ ([٣٣]، صفحة ٢٨٢).

الجدول ٥- تقديرات استهلاك الأفيون لفورموسا، ١٩٠٠-١٩٠٧

١٩٠٧	١٩٠٥	١٩٠٠	
١١٣ ١٦٥	١٣٠ ٤٧٦	١٦٩ ٠٦٤	عدد مدخني الأفيون المسجلين
٣,٧	٤,٢	٦,٣	النسبة المئوية من مجموع السكان
٤٦ غراماً	٥١ غراماً	٧٥ غراماً	الاستهلاك السنوي للفرد الواحد

وأكدت السلطات البريطانية في التقارير الخاصة بهونغ كونغ بأنه تمّ "غلي" ٧٢٥ صندوقاً من الأفيون للاستهلاك المحلي في عام ١٩٠٧ و ٨٦٤ صندوقاً في عام ١٩٠٨. ولما كان عدد السكان يبلغ ٣٢٥ ٠٠٠ شخصاً في عام ١٩٠٧ و ٣٣٠ ٠٠٠ في عام ١٩٠٨، كان ذلك مساوياً لاستهلاك للفرد الواحد يبلغ ١٤٢ غراماً من الأفيون في عام ١٩٠٧ و ١٦٦ غراماً في عام ١٩٠٨، وكان ذلك أكثر من ضعف متوسط الاستهلاك في الصين القارية. ولم توفر أي تقديرات للاستهلاك للفرد الواحد عند متعاطي الأفيون، إلا أنه يمكن الافتراض أنه يحتمل أن مستويات التعاطي للفرد الواحد كانت مماثلة لمستوياته في فورموسا أو في ماكاو المجاورة.

وإذا طبقت مستويات الاستعمال المبلغ عنها من ماكاو (ميسان في اليوم أو ٢,٧٦ كيلوغراماً في السنة) لكان التقدير الناتج من ذلك هو ١٦٧٠٠ من متعاطي الأفيون، أو ٥,١ في المائة من مجموع السكان، في عام ١٩٠٧. وباستخدام تقديرات فورموسا لمتوسط الاستهلاك (٣,٥٣٤ غراماً في اليوم، أو ١,٢٩ كيلوغراماً في السنة)، لكان التقدير الناتج من ذلك هو ٣٥ ٧٠٠ من متعاطي الأفيون، أو ١١ في المائة من مجموع السكان في عام ١٩٠٧، وهو ما يقرب من ضعف معدل الانتشار المحسوب للصين القارية.

الجدول ٦- تقديرات استهلاك الأفيون لهونغ كونغ، ١٩٠٧

٧٢٥ صندوقاً (٤٦ طناً مترياً)	مجموع كمية الأفيون المجهّز المتاحة للاستهلاك
	(أ) متوسط الاستهلاك ميسان (٧,٥٦ غراماً في اليوم أو ٢,٧٦ كيلوغراماً في السنة (تقدير ماكاو)
١٦ ٦٩١	مجموع عدد مدخني الأفيون
٥,١	النسبة المئوية من مجموع السكان
	(ب) متوسط الاستهلاك ٣,٥٣٤ غراماً في اليوم، أو ١,٢٩ كيلوغراماً في السنة (تقدير فورموسا)
٣٥ ٦٩٠	مجموع عدد مدخني الأفيون
١١,٠	النسبة المئوية من مجموع السكان
	التقديرات الوسيطة
٢٦ ٢٠٠	مجموع عدد مدخني الأفيون
٨,١	النسبة المئوية من مجموع السكان
١٤٢ غراماً	الاستهلاك السنوي للفرد الواحد من مجموع السكان

الجدول ٧- تقديرات استهلاك الأفيون لماكاو، ١٩٠٧

٧٢ ٧٤٠ كُرّة	مجموع كمية الأفيون المجزّء المتاحة للاستهلاك
٢٩,٤ طنّاً متريّاً (خام)	
١٤,٨ طنّاً متريّاً (مُجزّء)	
(أ) متوسط الاستهلاك ميسان (٧,٥٥٦ غراماً) في اليوم (تقدير ماكاو)	
٥ ٣٧٥	مجموع عدد مدخني الأفيون
٥,٤	النسبة المئوية من مجموع السكان
(ب) متوسط الاستهلاك ٣,٥٣٤ غراماً في اليوم (تقدير فورموسا)	
١١ ٤٩٤	مجموع عدد مدخني الأفيون
١١,٥	النسبة المئوية من مجموع السكان
	التقديرات الوسطية
٨,٤٣٠	مجموع عدد مدخني الأفيون
٨,٤	النسبة المئوية من مجموع السكان
١٤٨ غراماً	الاستهلاك السنوي للفرد الواحد من مجموع السكان

زعمت التقديرات الرسمية الخاصة بماكاو أن أقل من ٥ في المائة من مجموع السكان كانوا يدخّنون الأفيون. ولو أعيد الحساب* استناداً إلى البيانات التفصيلية التي أبلغتها السلطات لمؤتمر شانغهاي، لأدى ذلك إلى معدل ٧,٧ في المائة لعام ١٩٠٦ و ٥,٤ لعام ١٩٠٧. وأعيد حساب التقديرات الأخيرة لماكاو على أساس معدل الاستهلاك اليومي المفترض رسمياً للفرد الواحد وهو ميسان في اليوم للمستهلك الواحد (٢,٧٦ كيلوغراماً في السنة). وإذا كان الحساب قائماً على صيغة فورموسا (١,٢٩ كيلوغراماً في السنة)، بلغ معدل انتشار الأفيون ١١,٥ في المائة في عام ١٩٠٧. ويشير ذلك إلى أن مستويات إساءة الاستعمال عموماً كانت متساوية تقريباً في ماكاو وهونغ كونغ، وضعف المستويات تقريباً في الصين القارية. وكان استهلاك الأفيون للفرد الواحد عند السكان عموماً في ماكاو ١٤٨ غراماً في عام ١٩٠٧، وهو مماثل لهونغ كونغ تقريباً وضعف المستوى في الصين القارية.

*بلغت كمية الأفيون الخام المجزّء للاستهلاك في ماكاو ٢٦ ٣٦٣ كُرّة من الأفيون في عام ١٩٠٦ و ١٨ ٥٠٩ كُرّة في عام ١٩٠٧ و ٢٢ ٤٥٥ كُرّة في عام ١٩٠٨. أي ما يساوي ٤١,٩ طنّاً متريّاً في عام ١٩٠٦، و ٢٩,٤ طنّاً متريّاً في عام ١٩٠٧، و ٣٥,٦ طنّاً متريّاً في عام ١٩٠٨. وأفيد بأن كُرّة الأفيون تنتج بعد الغلي ٢١ تايلاً و ٦ ميسات من اللبابة بالوزن. وبعبارة أخرى، قيل إن كُرّة من الأفيون (١,٥٩ كيلوغراماً) كانت تنتج ٨٠١ من الكيلوغرام من لبابة الأفيون في ماكاو، أي ما يساوي نسبة ٠,٥٠٥. ويعطي تطبيق هذه النسبة مستويات من توافر لبابة الأفيون تبلغ ٢١,١ طنّاً متريّاً و ١٤,٨ طنّاً متريّاً و ١٨ طنّاً متريّاً في الأعوام ١٩٠٦ و ١٩٠٧ و ١٩٠٨ على التوالي. ويؤدّي استخدام تقدير الاستهلاك المبلغ عنه رسمياً، وهو ميسان للفرد الواحد، إلى تقديرات لعدد المتعاطين تبلغ ٧ ٦٥٦ و ٣٧٥ و ٦ ٥٢١، على التوالي. وإذا كان عدد السكان ما يقرب من ١٠٠ ٠٠٠ في ذلك الوقت، لكانت معدلات الانتشار ٧,٧ في المائة و ٥,٤ في المائة و ٦,٥ في المائة على التوالي. وبلغ الاستهلاك للفرد الواحد ٢١١ غراماً في عام ١٩٠٦ و ١٤٨ غراماً في عام ١٩٠٧ و ١٨٠ غراماً في عام ١٩٠٨.

وأفيد عن مستويات من استعمال الأفيون ماثلة للمستويات في الصين القارية من كوانغشوان، وهو إقليم كانت تستأجره فرنسا، حيث كان ما يقرب من ٥ في المائة من مجموع السكان أو ٢٠ في المائة من السكان البالغين يدخنون الأفيون ([٣٣]، صفحة ١٥١). وفي كياتشاو، التي كانت تحت إدارة ألمانية، كان ٢,٦ في المائة من مجموع السكان يدخنون الأفيون، أي ما يقرب من نصف المستوى في الصين القارية ([٣٣]، صفحة ١٦٠).

وأفيد عن وجود مستويات أعلى من ذلك بكثير لاستهلاك الأفيون عند العاملين الصينيين البالغين في الولايات المتحدة، الذين بلغ عددهم ١١٨ ٠٠٠. فقبل إن ٩٤ في المائة من واردات الولايات المتحدة من الأفيون كانت مخصصة للعاملين الصينيين. وأفادت الولايات المتحدة بأن ١٥ في المائة منهم كانوا يدخنون بشراهة، حيث كان كل منهم يستهلك ٢,٧٢ كيلوغراماً في السنة. وكان ٢٠ في المائة منهم يدخنون قليلاً (٠,٦٨ كيلوغراماً في السنة)، بينما كان ١٠ في المائة يدخنون في المناسبات الاجتماعية. وكانوا يستهلكون ٢٨,٣٥ غراماً في السنة. وبلغ متوسط معدل الاستهلاك للفرد الواحد من متعاطي الأفيون في الصين ١,٢٢ كيلوغراماً في السنة، وهو رقم مائل لما أبلغ عنه لمتعاطي الأفيون في فورموسا ([٣٣]، صفحة ٨). بيد أن تقديرات الولايات المتحدة الأصلية لانتشار الأفيون عند العاملين الصينيين من المذكور كانت مرتفعة للغاية (٤٥ في المائة). وأثناء المناقشات التي جرت في المؤتمر أشار وفد الولايات المتحدة إلى أن تقديرات الولايات المتحدة لعدد متعاطي الأفيون الصينيين ربما كانت مرتفعة، فأفاد رئيس وفد الولايات المتحدة "بقدر لا بأس به من التأكيد أن ٣٠ في المائة من السكان الصينيين البالغين المذكور كانوا يدمنون تلك العادة". واستناداً إلى هذا التقدير، كان ينبغي أن يكون متوسط الاستهلاك اليومي ١,٥ ميسا (٥,٧ غراماً) من الأفيون المجهّز، أو ما يقرب من كيلوگرامين اثنين في السنة ([٣٤]، صفحة ٣٣).

تقديرات استهلاك الأفيون لسنغافورة

أبلغ عن أعلى مستويات من استهلاك الأفيون للفرد الواحد في أي بلد من البلدان من سنغافورة، التي كانت مستعمرة بريطانية في ذلك الوقت. وتشير الحسابات إلى أن ٣٢٥ غراماً من الأفيون الخام، أو ٢١١ غراماً من الأفيون المجهّز كان هو متوسط الاستهلاك للفرد الواحد في عام ١٩٠٦، أي ما يقرب من ثلاثة أمثال متوسط الاستهلاك في الصين القارية. ويعكس ذلك الدور السائد الذي كان يلعبه الأفيون في المستعمرة، حيث كان من ٤٠ في المائة إلى ٦٠ في المائة من مجموع إيرادات الدولة بين عامي ١٨٠٠ و ١٩١٠ متصلاً بالأفيون ([٤٧]، صفحة ٢). وتطبق صيغة فورموسا على متوسط الجرعة السنوية، يتضح أن ما يقرب من ١٦,٤ في المائة من السكان، أو ٤٣٣٠٠ شخص، كانوا يتعاطون الأفيون في عام ١٩٠٦. وكانت الغالبية الساحقة من متعاطي الأفيون في المستعمرة من أصل صيني ([٣٣]، صفحة ١٦٣).

* تأتي هذه النتيجة من تطبيق متوسط معدلات التحويل من الأفيون الخام إلى الأفيون المجهّز المبلغ عنه من الصين وماكاو.

الجدول ٨- تقديرات الاستهلاك لسنغافورة، ١٩٠٦

٨٥,٩ طناً مترياً	مجموع صافي الواردات من الأفيون الخام
	مجموع كمية الأفيون المجهّز للاستهلاك
٦٨,٧ طناً مترياً	معدّل الصين (٨٠ في المائة من الأفيون الخام المستورد)
٤٢,٩ طناً مترياً	معدّل ماكاو (٥٠ في المائة من الأفيون الخام المستورد)
٥٥,٨ طناً مترياً	المتوسط
	متوسط الاستهلاك ٣,٥٣٤ غراماً في اليوم (معدّل فورموسا)
٤٣,٣٠٠	مجموع عدد مدخني الأفيون
٢٠,٢-١٢,٦	النسبة المئوية من مجموع السكان
(الوسط: ١٦,٤)	
	استهلاك الفرد الواحد من الأفيون الخام في السنة من
٣٢٥ غراماً	مجموع السكان
	استهلاك الفرد الواحد من الأفيون المجهّز في السنة من
٢١١ غراماً	مجموع السكان

تقديرات استهلاك الأفيون للهند البريطانية (باستثناء بورما)

أفادت التقارير بأن استهلاك الأفيون المشروع في البلد الثاني المنتج للأفيون في العالم، أي الهند البريطانية، (باستثناء بورما) بلغ ٤٢٢,٣ طناً مترياً في ١٩٠٧/١٩٠٨. ووضحت السلطات البريطانية أثناء مؤتمر شانغهاي أن ذلك الرقم لم يتضمن سوى استهلاك الأفيون المشروع ولا يتضمن الكميات المسربة (المتصلة بالإفلات من الضريبة).

الجدول ٩- تقديرات استهلاك الأفيون للهند، ١٩٠٧/١٩٠٨

٥٥٢ ٥١٠ سيرات (٤٢٢,٣ طناً مترياً)	الكمية المتاحة للاستهلاك
٢١,٥ قمحة (١,٣٩٣ غراماً)	الجرعة اليومية
٠,٥٠٩ من الكيلوغرام	الكمية في السنة للمتعاطي الواحد
٨٣٠ ٥٠٠	عدد متعاطي الأفيون التقديري
٠,٤	النسبة المئوية من مجموع السكان
١,٩ غراماً	استهلاك الفرد الواحد في السنة

كان يبلغ متوسط الجرعة العادية، حسب ما حددته اللجنة الملكية في عام ١٨٩٥، ٢١,٥ قمحة للفرد الواحد في اليوم، (أي ما يقرب من ٠,٥ من الكيلوغرام في السنة). وعلى أساس ذلك التقدير للجرعة كان هناك ما يقرب من ٨٣٠ ٠٠٠ من متعاطي الأفيون في الهند البريطانية (باستثناء بورما) في ١٩٠٧/١٩٠٨. ولما كان يبلغ مجموع السكان ٢٣٢ مليون شخص (٢٢١,٥ مليوناً باستثناء بورما [٣٣])، الصفحات ١٧٣-١٩٣)، لم يكن معدل الانتشار الإجمالي إلا ٠,٤ في المائة فقط في بورما (١٩٠٨/١٩٠٧، أي أقل بكثير مما كان في الصين (٥,٤ في المائة)).

وكان الاستهلاك للفرد الواحد من السكان عموماً هو ١,٩ غراماً في السنة، أي أقل بكثير منه في الصين (٧٤ غراماً). وكان ذلك الرقم منخفضاً، بالنظر إلى إنتاج الأفيون على نطاق واسع في الهند في ذلك الوقت. كما كان التفاوت الإقليمي داخل الهند مهماً أيضاً. فمثلاً، كان الاستهلاك في جنوب الهند، حيث لم تكن توجد زراعة الخشخاش، دون المتوسط الوطني بكثير. ولكن في الأقاليم المحيطة بمالوا (مثل أجمر ميراو) وفي بومباي، وكانت نقطة العبور الرئيسية للأفيون القادم من مالوا، كانت معدلات الاستهلاك للفرد الواحد أعلى بكثير من المتوسط الوطني.

تقديرات استهلاك الأفيون لبورما (ميانمار)

كان استهلاك الأفيون المشروع قد بلغ ٧٤ ٧٣١ سيرات (٦٩,٧ طناً مترياً) بحلول ١٩٠٦/١٩٠٧. وأفادت التقارير بأن الاستهلاك للفرد الواحد من متعاطي الأفيون في بورما السفلى بلغ ١/١٦ من التولا (١١,٢٥ قمحة) في اليوم. وكان يساوي ذلك ٢٦٦,١ غراماً في السنة، وهو معدل للاستهلاك أقل من الهند. وكان ذلك يرجع إلى ارتفاع أسعار الأفيون نسبياً (٣٣]، الصفحات ١٧٣-١٩٣). كما كان الأفيون لا يزال رذيلة جديدة للكثيرين في بورما السفلى. وكانت معدلات الاستعمال أعلى بكثير في ولاية شان ومناطق الزراعة الأخرى التي كان السعر فيها أقل كثيراً، و/أو حيث كان المزارعون ينتجون الأفيون لإشباع احتياجاتهم الشخصية، إذ تراوحت بين كيلوغرام واحد و ١,٤ كيلوغراماً للمتعاطي الواحد في السنة. والتقدير الوسطي، مع تطبيق هذه المستويات من الاستعمال للفرد الواحد، كان يبلغ ما يقرب من ١٦٠ ٠٠٠ شخص، أو ١,٥ في المائة من مجموع سكان بورما. وبلغ الاستهلاك للفرد الواحد عند السكان عموماً ٦,٦ غراماً من الأفيون في السنة.

الجدول ١٠ - تقديرات استهلاك الأفيون لبورما، ١٩٠٦/١٩٠٧

الكمية المتاحة للاستهلاك	٧٤ ٧٣١ سيرات (٩٦,٧ طناً مترياً)
(أ) الجرعة اليومية	١١,٢٥ قمحة (٠,٧٢٩ غراماً)
الكمية للمتعاظمي الواحد في السنة	٠,٢٦٦ من الكيلوغرام
عدد المتعاطين التقديري	٢٦٢ ٠٦٥
النسبة المئوية من مجموع السكان	٢,٥
(ب) الكمية للمتعاظمي الواحد في السنة	١,٢ كيلوغرام
عدد المتعاطين التقديري	٥٨ ١١٠
النسبة المئوية من مجموع السكان	٠,٥٥
التقدير الوسطي	
مجموع عدد مدخني الأفيون	١٦٠ ٠٠٠
النسبة المئوية من مجموع السكان	١,٥
الاستهلاك للفرد الواحد من مجموع السكان في السنة	٦,٦ غراماً

تقديرات استهلاك الأفيون في الهند الصينية الفرنسية (فيت نام ولاوس وكمبوديا)

لم تُقدَّم في مؤتمر شانغهاي أي معدلات رسمية للانتشار في الهند الصينية ككل. إلا أن البيانات المقدمة في ذلك المؤتمر تكفي لإجراء تقدير رجعي. فأفادت السلطات الفرنسية بشراء ١٣٧,٩ طناً مترياً من الأفيون للهند الصينية في عام ١٩٠٧ و ١٦٧ طناً مترياً في عام ١٩٠٨. وإضافة إلى ذلك قدّر أنه يمكن أن يبلغ الإنتاج المحلي (غير المشروع) ٤٠٠ بيكول إلى ٥٠٠ بيكول (٢٤ إلى ٣٠ طناً مترياً)، وأن الواردات غير المشروعة من يونان (في الصين) إلى الهند الصينية بلغت ما بين ٢٠ و ٢٥ طناً مترياً في السنة. وبذلك كان يمكن أن يكون مجموع الكمية المتاحة للاستهلاك ما يقرب من ٢٠٠ طن متري في السنة. وعليه كانت الهند الصينية السوق الثالثة للأفيون في آسيا من حيث الحجم بعد الصين والهند.

وكانت تقديرات استهلاك الأفيون للفرد الواحد تتراوح بين ما يقرب من ٠,٢ من الكيلوغرام في السنة للشعب الفيتنامي و ١,٤ كيلوغراماً في السنة للفرد الواحد للسكان الصينيين المحليين (وهي نسبة كبيرة من مجموع الاستهلاك)، ولسكان لاوس الشمالية*. وباستخدام تقدير وسطي يبلغ ٠,٨ من الكيلوغرام للمتعاطي الواحد في السنة، تكون النتيجة ما يقرب من ٢٥٠.٠٠٠ شخص يتعاطون الأفيون، أو ١,٧ في المائة من مجموع سكان الهند الصينية. ويتمشى ذلك التقدير مع تقديرات أخرى في ذلك الوقت، تشير إلى أن معدل الانتشار في فيت نام (٢٦)، [صفحة ٩٣] كان نحو ٢ في المائة ونحو ١ في المائة في كمبوديا وأقل من نحو ٢ في المائة في لاوس (٣٣)، [صفحة ١٢٦].

الجدول ١١ - تقديرات استهلاك الأفيون للهند الصينية، ١٩٠٨/١٩٠٧

الكمية المتاحة للاستهلاك	٢٠٠ طن متري
الاستهلاك للفرد الواحد في السنة	٠,٢ إلى ١,٤ كيلوغراماً (الوسط: ٠,٨ من الكيلوغرام)
العدد التقديري لمتعاطي الأفيون	٢٥٠.٠٠٠
النسبة المئوية من السكان عموماً	١,٧
الاستهلاك للفرد الواحد من مجموع السكان في السنة	١٤ غراماً

بلغ الاستهلاك للفرد الواحد من السكان عموماً ما يقرب من ١٤ غراماً أي أكثر من الهند ولكن أقل من الصين. وكان معدل استهلاك الأفيون مرتفعاً بصورة خاصة عند السكان المحليين الصينيين. وفي حيّ شولون الصيني (وهو الآن مدينة هو تشي مينه) كان متوسط الاستهلاك (المشروع) للفرد الواحد عدة أضعاف المتوسط على المستوى الوطني، إذ بلغ ٦٦ غراماً (وكان بذلك قريباً من التقدير الخاص بالصين القارية). وقدّر أن ما لا يقل عن ثلث السكان الصينيين كانوا يدمنون الأفيون. وفي بعض أنحاء الهند الصينية كان من ٧٠ في المائة إلى ٨٠ في المائة من مدخني الأفيون من أصل صيني (٣٣)،

* استناداً إلى نتائج دراسات أجرتها السلطات الفرنسية، وأكّدها دراسات أجرتها سلطات لاوس بعد ذلك بقرن واحد.

الصفحات ١٢٢-١٥٢). (ويرجع ذلك، ضمن أسباب أخرى، إلى أن مزارع الأفيون، كما سُمِّيت، التي كانت منتشرة في كل أنحاء جنوب شرق آسيا في القرن التاسع عشر والتي أنشئت خصيصاً من أجل توفير الأفيون إلى الصينيين المهاجرين الوافدين، لم يكن مسموحاً لها بأن تباع إلى السكان المحليين).

تقديرات استهلاك الأفيون لجزر الهند الشرقية الهولندية

بلغت كمية الأفيون الخام المستورد إلى جزر الهند الشرقية الهولندية لتغذية المصنع الخاص بالاحتكار الحكومي للاستهلاك المحلي ٩٠,٩ طناً مترياً في السنة. وكان متوسط مبيعات الشاندو (وهو أفيون التدخين) في جزيرتي جاوة ومادورا - وهما الجزيرتان الرئيسيتان في جزر الهند الشرقية الهولندية - ٧٥٩ ٩٢٨ تاهيل، أو ٣٨ طناً مترياً في السنة، على مدى الفترة من عام ١٩٠٤ إلى عام ١٩٠٨. وأفيد بأن متوسط الاستهلاك للمتعاطي الواحد كان منخفضاً للغاية في جاوة، (إذ كان يبلغ ٣ قمحات في اليوم أي ٧١ غراماً في السنة فقط). وكان هناك ما يقرب من نصف مليون من متعاطي الأفيون في الجزيرتين، أي ١,٨ في المائة من مجموع السكان. وأفادت التقارير بأن الاستهلاك للفرد الواحد من متعاطي الأفيون خارج جاكارتا كان أربعة أمثال ذلك، إذ كان يبلغ ١٢ قمحة في اليوم (٢٨٤ غراماً في السنة). وكان الاستهلاك عند السكان الصينيين أكثر من ذلك بكثير. وباستخدام المعلومات المقدمة في المؤتمر يُقدَّر أنه كان هناك ما يقرب من ٦٦٠ ٠٠٠ من متعاطي الأفيون (١,٥ في المائة من السكان) في جزر الهند الشرقية الهولندية في ١٩٠٦/١٩٠٧).

الجدول ١٢ - تقديرات استهلاك الأفيون لجزر الهند الشرقية الهولندية ١٩٠٦/١٩٠٧

٩٠,٩ طناً مترياً	(أ) كمية الأفيون الخام التي استوردها الاحتكار لجاوة ومادورا
٣٨,٠ طناً مترياً	كمية الشاندو (أفيون التدخين) المباعة في جاوة ومادورا
٣ قمحات	الجرعة اليومية
(١٩, من الغرام)	
٠,٧١ من الكيلوغرام	الكمية للمتعاطي الواحد في السنة
٥٣٦ ٦٠٠	العدد التقديري لمتعاطي الأفيون في جاوة ومادورا
١,٨	النسبة المئوية من السكان عموماً
١,٣ غراماً	الاستهلاك السنوي من الشاندو للفرد الواحد في جاوة ومادورا
٨٤,١ طناً مترياً	(ب) كمية الأفيون الخام المستوردة لنظام المزارع
٣٥,٢ طناً مترياً	الكمية المفترضة المنتجة والمباعة من الشاندو
١٢ قمحة	الجرعة اليومية
(٧٨, من الغرام)	
٠,٢٨٤ من الكيلوغرام	الكمية للمتعاطي الواحد في السنة
١٢٣ ٩٠٠	العدد التقديري لمتعاطي الأفيون خارج جاوة ومادورا
٠,٨	النسبة المئوية من السكان عموماً

تقديرات استهلاك الأفيون لسيام

أفادت سلطات سيام بأن واردات الأفيون بلغت ١ ٣٨٥ صندوقاً (٨٨ طناً مترياً) في عام ١٩٠٧، وهو ما يساوي تقريباً مجموع الاستهلاك في جزر الهند الشرقية الهولندية. وإذا طبقت نفس معدلات الاستهلاك للفرد الواحد من متعاطي الأفيون المبلغ عنها من الهند الصينية، كان عدد متعاطي الأفيون في سيام يبلغ ١١٠ ٠٠٠ شخص، أو ١,٥ في المائة من مجموع السكان، في عام ١٩٠٧. وكان متوسط الاستهلاك للفرد الواحد في السنة ما يقرب من ١٥ غراماً، وكان مماثلاً للمستويات المبلغ عنها في الهند الصينية.

الجدول ١٣ - تقديرات استهلاك الأفيون لسيام، ١٩٠٧

الكمية المتاحة للاستهلاك	٨٨ طناً مترياً
استهلاك الفرد الواحد في السنة	٠,٢ إلى ١,٤ كيلوغرام (الوسط: ٠,٨ من الكيلوغرام)
العدد التقديري لمتعاطي الأفيون	١١٠ ٠٠٠
النسبة المئوية من السكان عموماً	١,٥
الاستهلاك للفرد الواحد من بين السكان عموماً في السنة	١٥ غراماً

تقديرات استهلاك الأفيون للفلبين

بعد التغييرات التي جرت في سياسات الولايات المتحدة الخاصة بالأفيون في الفلبين (تجاه القمع تدريجياً) انخفضت واردات الأفيون من ١٢٩ طناً مترياً في عام ١٩٠٢ إلى ٧٧ طناً مترياً في عام ١٩٠٧ (- ٤٠ في المائة). وعليه أصبحت سوق الفلبين بحلول عام ١٩٠٧ مماثلة في الحجم لسوق جزر الهند الشرقية الهولندية أو سيام. وأفيد بأن معظم متعاطي الأفيون كانوا من أصل صيني. وعلى افتراض أن متوسط الاستهلاك كان ١,٢ كيلوغرام في السنة لكل متعاطٍ (أرقام صادرة من حكومة الولايات المتحدة للعاملين الصينيين في الولايات المتحدة) يقدر مجموع عدد متعاطي الأفيون بما يقرب من ٦٣ ٤٠٠ شخص، أو ٠,٨ في المائة من مجموع السكان في ذلك الوقت، وهو أدنى من معدلات الانتشار في الهند الصينية أو سيام.

الجدول ١٤ - تقديرات استهلاك الأفيون للفلبين، ١٩٠٧

الكمية المتاحة للاستهلاك	٧٧,١ طناً مترياً
الاستهلاك للفرد الواحد من المتعاطين في السنة	١,٢١٦ كيلوغرام
العدد التقديري لمتعاطي الأفيون	٦٣ ٤٠٠
النسبة المئوية من السكان عموماً	٠,٨
الاستهلاك للفرد الواحد من بين السكان عموماً في السنة	١٠ غرامات

تقديرات استهلاك الأفيون لبلاد فارس

أبلغت بلاد فارس عن إنتاج ما يقرب من ١٠٠٠٠ بيكول (٦٠٥ أطنان متريّة) من الأفيون، كان ما يقرب من ٢٥٠٠ بيكول منها (١٥١ طناً مترياً) للاستهلاك المحلي ([٣٣]، صفحة ٣١٧). وعليه كانت بلاد فارس رابع سوق للأفيون في آسيا من حيث الحجم (بعد الصين والهند والهند الصينية). ولم تقدّم في المؤتمر أي معلومات عن متوسط الاستهلاك للفرد الواحد. وعلى افتراض أن متوسط الاستهلاك للفرد الواحد كان مائلاً له في الهند (٠,٥ الكيلوغرام في السنة)، يقدر أن ما يقرب من ٣٠٠٠٠٠ شخص، أو ٢,٩ في المائة من السكان، كانوا يستهلكون الأفيون في بلاد فارس في عام ١٩٠٧.

الجدول ١٥ - تقديرات استهلاك الأفيون لبلاد فارس، ١٩٠٧

الكمية المتاحة للاستهلاك	١٥١ طناً مترياً
الاستهلاك للفرد الواحد من المتعاطين في السنة	٠,٥ من الكيلوغرام
العدد التقديري لمتعاطي الأفيون	٣٠٢٤٠٠
النسبة المئوية من السكان عموماً	٢,٩
الاستهلاك للفرد الواحد من السكان عموماً في السنة	١٥ غراماً

تقديرات استهلاك الأفيون لبلدان في أمريكا الشمالية

كانت الولايات المتحدة هي أكبر سوق للأفيون خارج آسيا. وكانت الكمية المتاحة للاستهلاك هناك أكثر بقليل من ٢٠٠ طن متري في عام ١٩٠٧، أقل من الصين والهند. وأفاد ممثلو حكومة الولايات المتحدة في مؤتمر شانغهاي بأن ١٨١٠٠٠ إلى ٢١٣٠٠٠ شخص كانوا يستهلكون الأفيون في الولايات المتحدة. وإذا أخذ الرقم الوسطي، وهو ٢٠٦٠٠٠ شخص، يقدر أن ٠,٢ في المائة من مجموع السكان كانوا يتناولون الأفيون. وكان إجمالي الاستهلاك للفرد الواحد منخفضاً نسبياً إذ بلغ ٢,٣ غراماً في عام ١٩٠٧. وفي حين أن إجمالي استهلاك الأفيون كان منخفضاً وكذلك نسبة مستعمليه من بين السكان عموماً، كان انتشار استعمال الأفيون مرتفعاً عند السكان من أصل صيني. فأفادت سلطات الولايات المتحدة بأنه طبقاً لمسح أجري للمجتمعات المحلية الصينية الكبيرة في الولايات المتحدة، كان ١٥ في المائة من الذكور يدخنون الأفيون بشراهة، وكان ٢٠ في المائة منهم يدخنونه باعتدال، بينما كان ١٠ في المائة يدخنون في المناسبات الاجتماعية أو بصورة متقطعة. وأعربت السلطات عن قلقها إزاء احتمال حدوث زيادة في عادة الأفيون في البلد ([٣٣]، الصفحتان ٨ و ٢٠).

الجدول ١٦ - تقديرات استهلاك الأفيون للولايات المتحدة، ١٩٠٧

الكمية المتاحة للاستهلاك	٢٠١,٥ طناً مترياً
الاستهلاك للفرد الواحد من المتعاطين في السنة	٠,٩٨ من الكيلوغرام
العدد التقديري للمتعاطين	٢٣١ ٠٠٠ - ١٨١ ٠٠٠ (الوسط: ٢٠٦ ٠٠٠)
النسبة المئوية من إجمالي السكان	٠,٢
الاستهلاك للفرد الواحد من إجمالي السكان	٢,٣ غراماً

وضحت البيانات الخاصة بكندا أنه تم استيراد ما يقرب من ٣١ طناً مترياً من الأفيون في عام ١٩٠٦. وعلى أساس هذا الرقم يفترض أن معدل الاستهلاك للفرد الواحد في كندا كان يبلغ ٥,١ غراماً، أي ما يقرب من ضعف المستوى في الولايات المتحدة. وأفيد بأن معظم المستهلكين كانوا من أصل صيني. وبتطبيق صيغة فورموسا، يقدر أنه كان يوجد في كندا ٢٤ ٠٠٠ من متعاطي الأفيون (٠,٤ في المائة من مجموع السكان).

الجدول ١٧ - تقديرات استهلاك الأفيون لكندا، ١٩٠٦

الكمية المتاحة للاستهلاك	٣١,٣ طناً مترياً
الاستهلاك للفرد الواحد من المتعاطين (صيغة فورموسا)	١,٢٩ كيلوغراماً
العدد التقديري للمتعاطين	٢٤,٢٠٠
النسبة المئوية من إجمالي السكان	٠,٤
الاستهلاك للفرد الواحد من إجمالي السكان في السنة	٥,١ غراماً

تقديرات استهلاك الأفيون لبلدان في أوروبا

يصعب تقدير مستويات الاستهلاك لأوروبا عند نهاية القرن وبداية القرن الجديد. ورغم أنه توجد معلومات عن واردات الأفيون في مختلف البلدان الأوروبية لم تصدر من المؤتمر مباشرة أي معلومات عن استهلاك الأفيون للفرد الواحد. كما أنه نظراً إلى أن الجماعات الصينية الأصل كانت صغيرة للغاية في أوروبا لم تكن معدلات الاستهلاك عند الجماعات الصينية في أماكن أخرى بديلاً مفيداً يستدل منه على المعدلات في أوروبا. لذلك تشير مستويات استهلاك الأفيون للفرد الواحد عموماً من إجمالي السكان (المتعاطون وغير المتعاطين) إلى أن الاستهلاك كان محدوداً، ربما باستثناء المملكة المتحدة التي كان يبلغ فيها إجمالي معدل الاستهلاك ٥,٢ غراماً للسكان الواحد. ويبدو ذلك ماثلاً للمستويات التي أفيد عنها من كندا وإن كان أعلى من مستوى الاستهلاك في الهند البريطانية (١,٩ غراماً) أو في الولايات المتحدة (٢,٣ غراماً). وبلغ الاستهلاك للفرد الواحد في ألمانيا ٠,٧٥ من الغرام وفي فرنسا ٠,٣٦ من الغرام. وفي البلدان التي لم يوجد فيها إنتاج صيدلاني للمورفين أو الهيروين، مثل إيطاليا والنمسا - هنغاريا، كان الاستهلاك للفرد الواحد ٠,٠٦ و ٠,٠٥ من الغرام فقط، على التوالي.

الجدول ١٨ - تقديرات استهلاك الأفيون للبلدان الأوروبية

المملكة المتحدة، ١٩٠٧	
الكمية المتاحة للاستهلاك	٢٠٥,٥ طناً مترياً
الاستهلاك للفرد الواحد من إجمالي السكان في السنة	٥,٢ غراماً
ألمانيا، ١٩٠٦	
الكمية المتاحة للاستهلاك	٤٦,٥ طناً مترياً
الاستهلاك للفرد الواحد من إجمالي السكان في السنة	٠,٧٥ من الغرام
فرنسا، ١٩٠٦	
الكمية المتاحة للاستهلاك	١٤,٧ طناً مترياً
الاستهلاك للفرد الواحد من إجمالي السكان في السنة	٠,٣٦ من الغرام
إيطاليا، ١٩٠٨	
الكمية المتاحة للاستهلاك	٢,١ طناً مترياً
الاستهلاك للفرد الواحد من إجمالي السكان في السنة	٠,٠٦ من الغرام
النمسا - هنغاريا	
الكمية المتاحة للاستهلاك	١,٤ - ٢ طناً مترياً
الاستهلاك للفرد الواحد من إجمالي السكان في السنة	٠,٠٥ من الغرام

تقديرات الإيرادات الحكومية والإدارية
المتولدة من الأفيون

إضافة إلى بحث مدى استهلاك الأفيون، درست أيضاً اللجنة الدولية المعنية بالأفيون تفاصيل العائدات من الأفيون التي كانت تحصلها الحكومات. وكشف ذلك البحث الأخير وجود قيم ملفتة للنظر في عدة بلدان آسيوية. وأصبح ذلك الأمر بالغ الأهمية في المؤتمر، إذ سُلِّط الضوء على الصعوبات الخطيرة التي كان من الممكن أن تتعرض لها بلدان آسيوية عديدة إذا ما أزيل الأفيون (المشروع) من اقتصاداتها الوطنية.

وبعدما فرضت الصين ضريبة موحدة على كل من الأفيون الأجنبي والمحلي في عام ١٩٠٦، أُفيد بأن الدخل من الأفيون تضاعف بمقدار ثلاثة أمثال تقريباً إلى ما يقرب من ١٤ مليون تايل (٢,١) مليون جنيه بريطاني في عام ١٩٠٦) أو ١٤ في المائة من الدخل الحكومي السنوي (مائة مليون تايل) (١٥)، [صفحة ٣٠]. (وتضمّن ذلك المبلغ زهاء مليون جنيه حصلتها الجمارك البحرية الإمبريالية).

ولكن لم يكن ذلك سوى جزء من مجموع الدخل القومي من الأفيون. فوفقاً لمعلومات أتيحت في تقرير اللجنة الدولية المعنية بالأفيون، كانت الضرائب ورسوم الرخص التي تفرضها سلطات الأقاليم ما يقرب من ثلاثة ملايين جنيه في السنة (٣٣)، [صفحة ٣٥٩]. فقدّر السيد ليتش، مستشار المفوضية البريطانية في بكين وأحد الخبراء الرئيسيين في تلك المسائل في ذلك الوقت، أن السلطات

الصينية كانت تحصل دخلاً بلغ مجموعه ٦,٥ مليون جنيه (٠,٧ مليار من دولارات الولايات المتحدة بسعر الدولار في عام ٢٠٠٦)* من الأفيون في عام ١٩٠٦ (وكان المبلغ الذي أبلغ رسمياً إلى اللجنة الدولية المعنية بالأفيون هو ٤ ملايين جنيه) ([٢٢]، صفحة ٦٥٣).

وكان الدخل المبلغ عنه من إنتاج الأفيون وتجارته في الهند البريطانية، باستثناء "الولايات الأهلية" التي كان يدر فيها دخل كبير متصل بالأفيون ٤,٧ مليون جنيه في السنة المالية (نيسان/أبريل إلى آذار/مارس) أو ٦,٣ في المائة من مجموع إيرادات الدولة بحلول ١٩٠٦/١٩٠٧ ([٣٣]، صفحة ٣٦١). وكان الدخل يولد أساساً من الفرق بين سعر الإنتاج وسعر المزا (أكثر من ٧٥ في المائة) إضافة إلى الرسوم (أقل من ٢٥ في المائة)، وكان ما يقرب من ٨٠ في المائة من مجموع دخل التصدير يولد من التجارة مع الصين. وإذا أعرب بوحدة العملة الحالية عن إجمالي الدخل من الضرائب والجبائز والرسوم في الهند البريطانية (باستثناء "الولايات الأهلية") لبلغ ٠,٥ مليار من دولارات الولايات المتحدة بدولارات عام ٢٠٠٦. وبلغت قيمة مجموع صادرات الهند البريطانية من الأفيون ٦,٢ مليون جنيه في ١٩٠٦/١٩٠٧، أي ما يساوي ٠,٧ مليار من دولارات الولايات المتحدة بدولارات عام ٢٠٠٦. وبلغت مبيعات الأفيون المحلية ٣,٧٥ مليون جنيه في ١٩٠٦/١٩٠٧، أي ما يساوي ٠,٤ مليار دولار بالأسعار الحالية.

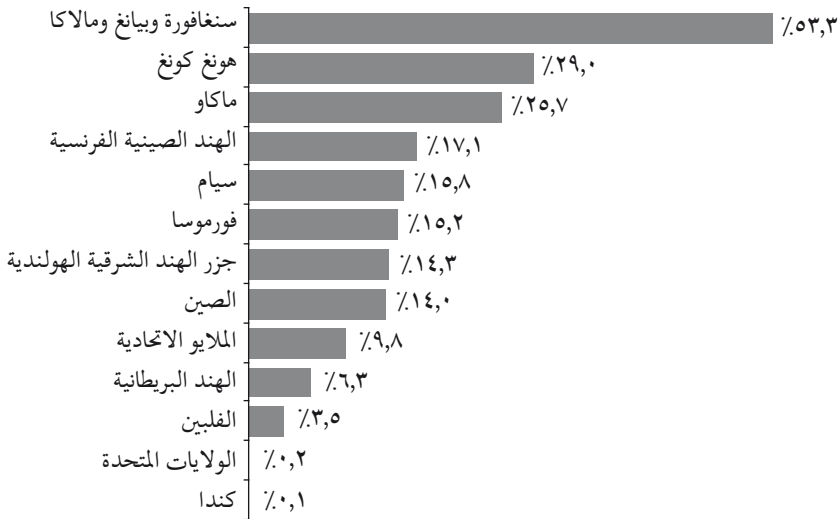
وأفيد عن أعلى نسبة من إيرادات الدولة من الأفيون من سنغافورة ومستوطنتي المضيق الآخرين، بيتانغ ومالاكا (وهما في ماليزيا اليوم)، فبلغ الإيراد من الأفيون في تلك المستوطنات ٠,٦ مليون جنيه، أو ٥٣,٣ في المائة من مجموع العائدات في عام ١٩٠٦. وفي عام ١٩٠٤ كانت النسبة ٠,٧ مليون جنيه، أو ٥٩,١ في المائة من المجموع ([٣٣]، صفحة ٣٦٢). وكان نظام المزارع في سنغافورة يعتبر نموذجاً للمستعمرات الأخرى لأنها كانت تولد أعلى مجموع العائدات من تجارة الأفيون مقارنة بأي هيئة أخرى. وبيّن الشكل ١١ ما يلي:

- العائدات من الأفيون في مستعمرة هونغ كونغ البريطانية كانت ٠,٢ مليون جنيه، أي ما يساوي ٢٩ في المائة من مجموع العائدات في عام ١٩٠٦ ([٣٣]، صفحة ٣٦١).
- كانت العائدات من الأفيون في مستعمرة ماكاو البرتغالية ١٣٠ ٠٠٠ جنيه أو ٢٥,٧ في المائة من مجموع العائدات في السنة المالية ١٩٠٨/١٩٠٩ ([٣٣]، صفحة ٣٦٤).
- بلغت العائدات من الأفيون في المستعمرات الفرنسية في الهند الصينية ٠,٦ مليون جنيه أو ١٧,١ في المائة من مجموع العائدات في عام ١٩٠٧ ([٣٣]، صفحة ٣٦٠).
- بلغت العائدات من الأفيون في سيام ٠,٦ مليون جنيه أو ١٥,٨ في المائة من مجموع العائدات في عام ١٩٠٧ ([٣٣]، صفحة ٣٦٤).
- بلغت العائدات من الأفيون في مستعمرة فورموسا اليابانية حينذاك ٠,٤٥ مليون جنيه أو ١٥,٢ في المائة من مجموع العائدات في عام ١٩٠٧ ([٣٣]، صفحة ٣٦٣).
- كانت أعلى العائدات من الأفيون بالأرقام المطلقة في جزر الهند الشرقية الهولندية، إذ بلغت ١,٨ مليون جنيه في عام ١٩٠٧. أما إذا أعرب عنها كنسبة من مجموع العائدات فكانت أقل منها في البلدان والأقاليم السالفة الذكر: ١٤,٣ في المائة من

مجموع العائدات في عام ١٩٠٧ ([٣٣]، صفحة ٣٦٣). كما أُبلغ عن نسب مماثلة كانت تبلغ ما يقرب من ١٤ في المائة في الصين القارية، إلا أنه كانت هناك فوارق كبيرة في التقديرات (انظر المناقشة أعلاه).

- أبلغت ولايات الملايو الاتحادية، التي تشكّل اليوم جزءاً من ماليزيا، بأن الإيرادات من الأفيون بلغت ٠,٣ مليون جنيه في عام ١٩٠٧، أو ٩,٨ في المائة من مجموع العائدات ([٣٣]، صفحة ٣٦٢).
- أفيد بأن نسبة دخل الهند المتصلة بالأفيون لم تبلغ سوى ٦,٣ في المائة من مجموع العائدات في ١٩٠٦/١٩٠٧، إلا أن تلك المعلومات ربما تكون مضللة نظراً إلى أن الإحصاءات المعنية لم تشمل الإيراد المتولد من الأفيون في "الولايات الأهلية".
- حققت سلطات الولايات المتحدة التي كانت تحكم الفلبين إيرادات بلغت ما يقرب من ١٢٣ ٥٠٠ جنيه (٠,٦ مليون دولار) من الأفيون في عام ١٩٠٧، أو ما يساوي ٣,٥ في المائة من مجموع الإيرادات ([٣٣]، صفحة ٢٥).

الشكل ١١ - العائدات المتصلة بالأفيون كنسبة مئوية من مجموع عائدات الدولة، ١٩٠٧/١٩٠٦



المصدر: Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26,

. 1909: Vol. II, Reports of the Delegations (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909)

كان الدخل المتصل بالأفيون في أمريكا الشمالية وأوروبا، المحصّل أساساً من رسوم الاستيراد، أقل بكثير منه في آسيا ويكاد لا يذكر كمصدر للدخل في ميزانيات الدولة الإجمالية. فبلغ دخل الدولة المتصل بالأفيون في الولايات المتحدة (باستثناء المستعمرات) ١,٤ مليون دولار أو ٠,٣ مليون جنيه في المتوسط على مدى الفترة من ١٩٠٠ إلى ١٩٠٧، أو ما يعادل ٠,٢ في المائة فقط من

مجموع إيرادات الدولة في تلك الفترة (٣٣١، صفحة ٢٠). وبلغ الدخل المتصل بالأفيون في كندا ٨٨ ٠٠٠ دولار فقط في عام ١٩٠٧ أو ٠,١ في المائة من مجموع إيرادات الدولة (٣٣١، صفحة ١٧٢). وكانت العائدات في أوروبا ضئيلة إلى حد يمكن إهماله.

وإلى جانب إجراء دراسة متعمقة لمختلف أبعاد مشكلة الأفيون، اعتمدت اللجنة الدولية المعنية بالأفيون عدداً من التوصيات التي حثت على قمع تدخين الأفيون تدريجياً ومكافحة التهريب. وناشدت اللجنة بقوة الحكومات المسيطرة على الامتيازات والمستوطنات الأجنبية في الصين على ما يلي: (أ) بأن تتعاون مع توجيهات حكومة الصين المتعلقة بإغلاق أوكار الأفيون، (ب) بأن تطبق قوانين الصيدليات المحلية في الامتيازات والمستوطنات. وعلاوة على ذلك، حثت اللجنة بقوة الحكومات على أن تتخذ تدابير حازمة لمراقبة صنع وتوزيع المورفين وغيره من مشتقات الأفيون.

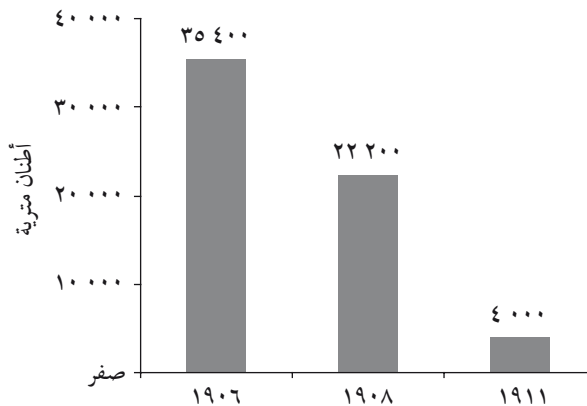
ورغم أنه لم يقصد من اللجنة أن ترسخ التزامات موجبة فقد عجلت الجهود التي أدت إلى إبرام اتفاقية الأفيون الدولية لسنة ١٩١٢ (اتفاقية لاهاي) [٤٨]. وأوجدت تلك ”المرحلة التحضيرية“، من عام ١٩٠٦ إلى عام ١٩٠٩، زخماً قوياً، ولما كانت الحكومات لا تريد أن تعتبر مسؤولة عن أي تفاقم لمشكلة المخدرات في غضون ذلك، نفذت عدة مبادرات قبل المؤتمر. وتراوحت المبادرات بين تغييرات في نظم المراقبة إلى حظر كلي على زراعة خشخاش الأفيون. فمثلاً، قبل نهاية عام ١٩٠٩ علقت لجنة معنية بالأفيون (عينت في عام ١٩٠٧) عمليات مزارع الأفيون في سنغافورة وبيانغ ومالاكا في الأقاليم الواقعة تحت السيطرة البريطانية في الملايو. ثم استولت إدارة الاحتكارات الحكومية على مقارها وأعادت فتحها، بهدف قمع تدخين الأفيون تدريجياً في تلك الأقاليم [٤٩]، (صفحة ٢٧٥).

أما أهم المبادرات في فترة السنوات الثلاث هذه، فكانت الاتفاق المبرم بين بريطانيا العظمى والصين الذي ألزم بريطانيا العظمى بأن تنهي تدريجياً مبيعاتها من الأفيون إلى الصين على مدى فترة مدتها عشر سنوات حتى نهاية عام ١٩١٧. وفي المقابل، كانت الصين ملزمة بأن تنهي زراعة خشخاش الأفيون في غضون فترة مدتها عشر سنوات [٥٠]، (صفحة ٢٣٩). وتوخى الاتفاق تخفيضاً بنسبة ١٠ في المائة في السنة في الصادرات البريطانية إلى الصين. ومنح المسؤولون البريطانيون حق القيام بعمليات مستقلة للتحقق من الزراعات الصينية، تبدأ بعد بداية تنفيذ الاتفاق بثلاث سنوات. وكان يتعين منح المفتشين إمكانية الوصول دون قيد إلى المناطق الداخلية في الصين [٥٢]، (صفحة ٢٤).

وبدأت حكومة الصين تنفيذ حملة كبرى لمكافحة المخدرات، رغبة منها في إثبات جدتها [١٥٠]، (صفحة ٢٥)، وصفت فيما بعد بأنها كانت ”أنجح إصلاحات المنشور على الإطلاق“ [٥١]، (صفحة ١٣٦). كما أصدرت السلطات الصينية مرسوماً في عام ١٩٠٦، وضع خطة واضحة لخفض الإنتاج

والاستهلاك على مدى العقد التالي،* وإن لم يحظر الأفيون صراحة. وبفضل تلك المبادرات كانت الوفود الدولية المجتمعة في مؤتمر شانغهاي تفيد بالفعل بتحقيق نجاح كبير في تقليل مشكلة الأفيون. فأفاد الوفد الصيني بحدوث انخفاض كبير في إنتاج الأفيون المحلي (-٣٧ في المائة) من ٨٠٠ ٥٨٤ بيكول (≈ ٣٥ ٤٠٠ طن متري) في عام ١٩٠٦ إلى ٣٦٧ ٢٥٠ بيكول (≈ ٢٢ ٢٠٠ طن متري) في عام ١٩٠٨.**

الشكل ١٢ - إنتاج الأفيون في الصين، ١٩٠٦-١٩١١**



المصدر: المؤتمر الدولي بشأن الأفيون، لاهاي، ١ كانون الثاني/ديسمبر ١٩١١-٢٣ كانون الأول/يناير ١٩١٢
(Conférence internationale de l'opium, La Haye, 1 décembre 1911-23 janvier 1912: actes et documents, tome II, documents (La Haye, Ministère des affaires étrangères, Imprimerie nationale, 1912, p.57)

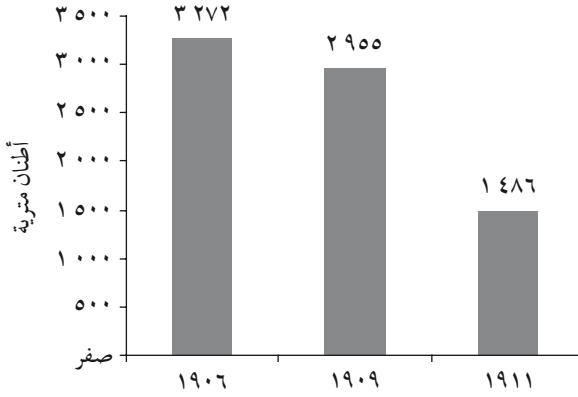
* تتضمن التدابير التي اتخذت ما يلي: (أ) الأراضي التي لم تكن تستخدم لزراعة الخشخاش كانت مغلقة منذ ذلك الوقت فصاعداً أمام زراعة الخشخاش؛ وكان يجب أن تسجل الأراضي المزروعة بالأفيون وأن تخفف بمعدل التسع سنوياً. وكانت تقتضي المعاقبة على عدم الامتثال لذلك مصادرة الأراضي المعنية. ومُنحت مكافآت خاصة لكل من أنهى زراعة الأفيون قبل الموعد الإلزامي؛ (ب) أنشئ نظام للترخيص لتسجيل مدمني الأفيون ومنع المدخنين الجدد من الانضمام إلى صفوفهم. وكلف قضاة الصلح بوضع قوائم لمدخني الأفيون في مناطقهم. وكان من يشترطون الأفيون دون شهادة معرضين للمعاقبة؛ (ج) كما كانت هناك شهادة توجب على كل من هم دون الستين من العمر بأن يقللوا كمية تدخينهم سنوياً، بمعدل إما عشرين أو ثلاثة أعشار، وبأن يحددوا تاريخاً للتوقف نهائياً. وكان يقتضي ذلك التدبير بأن تسجل أسماء المدخنين الذين لم يقللوا استهلاكهم علناً في الشوارع وبأن يمنحوا أي مراكز شرفية؛ (د) وأبلغت المطاعم والحانات التي كانت تباع الأفيون بأنه يتعين عليها أن توقف البيع في غضون ستة أشهر. وسُمح للمحال التجارية بأن تواصل بيع الأفيون، ولكن كان يتعين عليها أن تسجل وأن تقدم إحصاءات تفصيلية إلى السلطات. (انظر Thomas D. Reins, "Reform, nationalism and internationalism: the opium suppression movement in China and the Anglo-American influence, 1900-1908", *Modern Asian Studies*, vol. 25, No. 1 (1991), pp. 124-125).

** لو كان ذلك الاتجاه قد استمر، لاستطاعت الصين أن تقضي على إنتاج الأفيون حتى قبل نهاية فترة السنوات العشر المقررة. ولكن قلب حكومة الإمبراطورية على يد ثورة وطنية في عام ١٩١٢ أدى إلى عكس هذا الاتجاه النزولي، إذ اتضح أن الحكومة الوطنية الجديدة في بكين كانت ضعيفة نوعاً ما في موقفها من الأقاليهم، حيث كان أمراء الحرب المحليين يشجعون زراعة خشخاش الأفيون من أجل تقوية مركزهم.

*** كان تقدير الإنتاج الصيني الرسمي لعام ١٩٠٦ (٨٠٠ ٥٨٤ بيكول) مستمداً من تقارير الجمارك والرسوم. (في عام ١٩٠٨، باستخدام منهجية مماثلة مستندة إلى الجمارك/الرسوم، قُدِّرَت السلطات الصينية أن الإنتاج كان ٣٦٧ ٢٥٠ بيكولاً، أي بانخفاض قدره ٣٧ في المائة مقارنة بمستوى عام ١٩٠٦). وانتقد وفد المملكة المتحدة مداورات في شانغهاي في ١٩٠٧/١٩٠٨ أرقام الإنتاج الصينية للفترة ١٩٠٦/١٩٠٧. فأشارت تقديرات المملكة المتحدة وفقاً لمورس (١٩٠٥)، استناداً إلى تقدير سريع للوضع، إلى أن مجموع الإنتاج بلغ ٣٧٦ ٠٠٠ بيكول في عام ١٩٠٥. وكانت تقديرات المملكة المتحدة وفقاً لليتش (١٩٠٧)، استناداً إلى تقدير سريع آخر، تشير إلى أن الإنتاج الصيني بلغ ٣٣١ ٠٠٠ بيكول في عام ١٩٠٧ (بانخفاض قدره ١٢ في المائة). وأحالت المفوضية البريطانية في بكين هذا التقدير إلى وزارة الخارجية البريطانية في لندن. (وكان يعني استخدام نسبة الانخفاض الأقل (حسب أرقام المملكة المتحدة) نسبة أقل من الخفض في صادرات الأفيون البريطانية من الهند إلى الصين). واستخدمت الأرقام الرسمية الصينية هنا لأنها قبلت عموماً واستُخدمت في المداورات التي وضعت على أساسها اتفاقية لاهاي لسنة ١٩١٢.

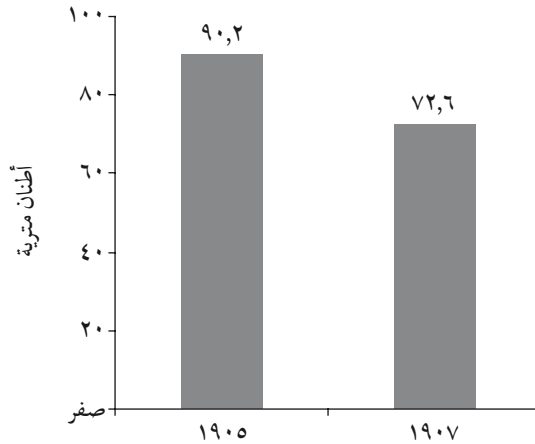
ولم يقتصر التقدم خلال تلك الفترة على حكومة الصين. فأفاد عدد كبير من البلدان والأقاليم بحدوث انخفاضات كبيرة في واردات للأفيون ومبيعاته، من بينها بورما وسيام والفلبين والهند الصينية الفرنسية.

الشكل ١٣ - واردات الصين من الأفيون، ١٩٠٦-١٩١١



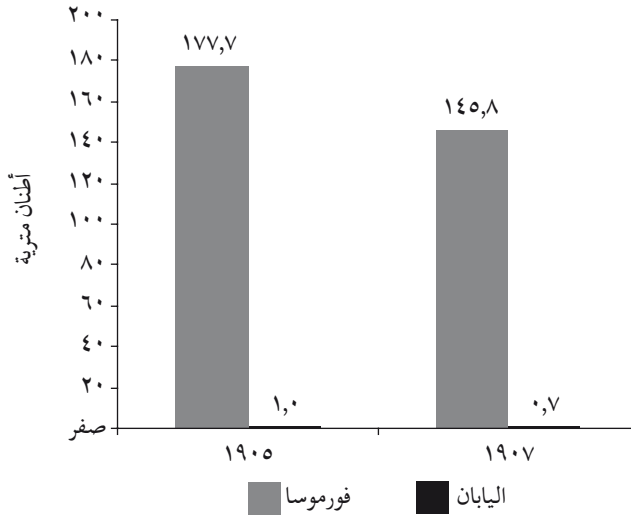
المصدر: المؤتمر الدولي بشأن الأفيون، لاهاي، ١ كانون الثاني/ديسمبر ١٩١١-٢٣ كانون الأول/يناير ١٩١٢. *Conférence internationale de l'opium, La Haye, 1 décembre 1911 - 23 janvier 1912: actes et documents, tome II, 23-internationale de l'opium, La Haye, 1 décembre 1911 - 23 janvier 1912: actes et documents* (La Haye, Ministère des affaires étrangères, Imprimerie nationale, 1912), p.67

الشكل ١٤ - الأفيون المعاد تصديره من ماكاو، ١٩٠٥-١٩٠٧



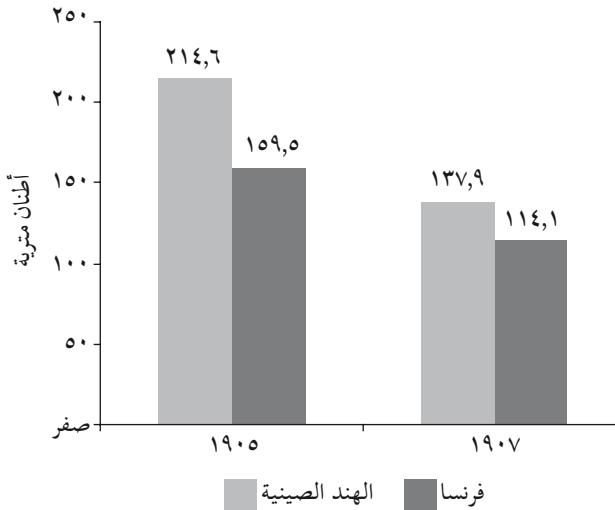
المصدر: *Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909; Vol. II, Reports of the Delegations* (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909), pp. 373 ff

الشكل ١٥ - واردات فورموسا واليابان من الأفيون، ١٩٠٥-١٩٠٧



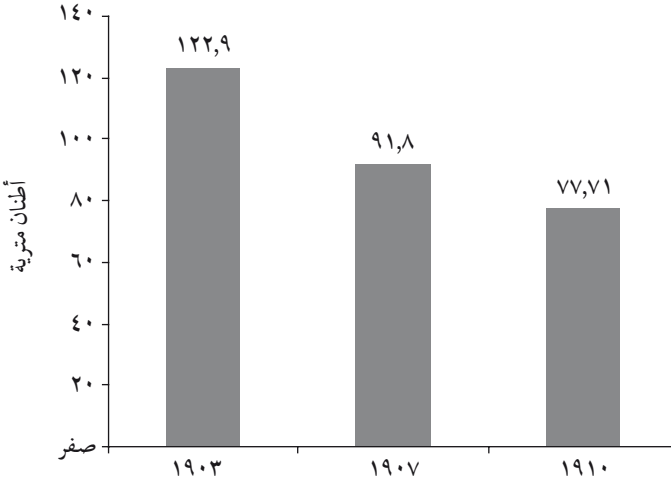
المصدر: Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909; Vol. II, Reports of the Delegations (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, (1909), pp. 373 ff.

الشكل ١٦ - واردات فرنسا والهند الصينية من الأفيون، ١٩٠٥-١٩٠٧



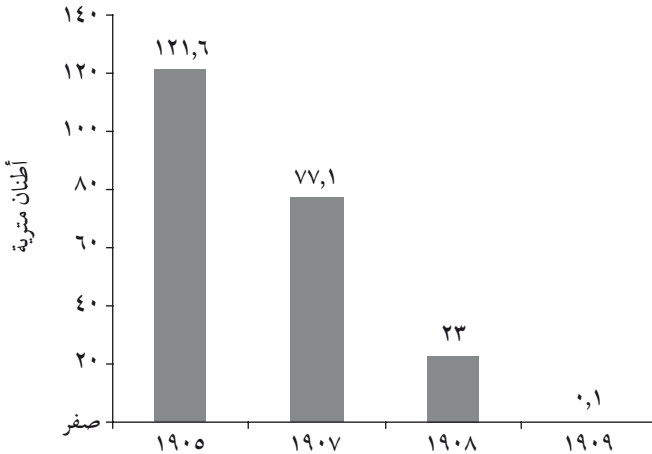
المصدر: Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909; Vol. II, Reports of the Delegations (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, (1909), pp. 373 ff.

الشكل ١٧ - مبيعات الشاندو (الأفيون المجهّز) في الهند الصينية، ١٩٠٣-١٩١٠



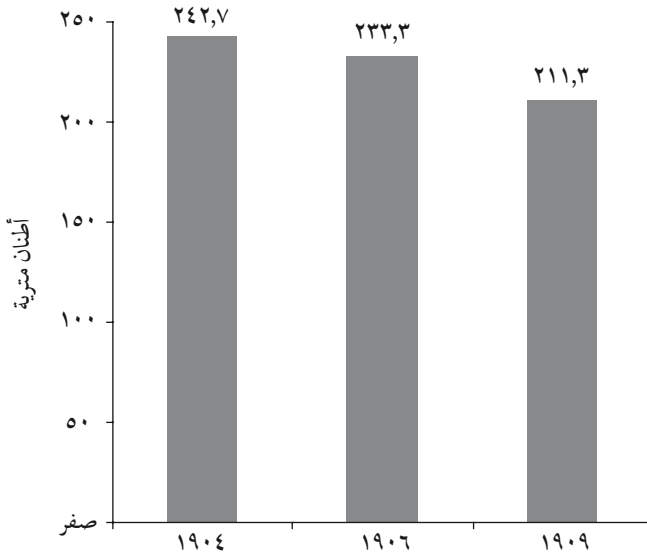
المصدر: Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909; Vol. II, Reports of the Delegations (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909), pp. 373 ff. والمؤتمر الدولي بشأن الأفيون، لاهاي، ١ كانون الأول /ديسمبر 1911-23 كانون الثاني /يناير ١٩١٢. (Conférence internationale de l'opium, La Haye, 1 décembre 1911-23 janvier 1912: actes et documents.) tome II, documents (La Haye, Ministère des affaires étrangères, Imprimerie nationale, 1912), p. 81)

الشكل ١٨ - واردات القلبين من الأفيون، ١٩٠٥-١٩٠٩



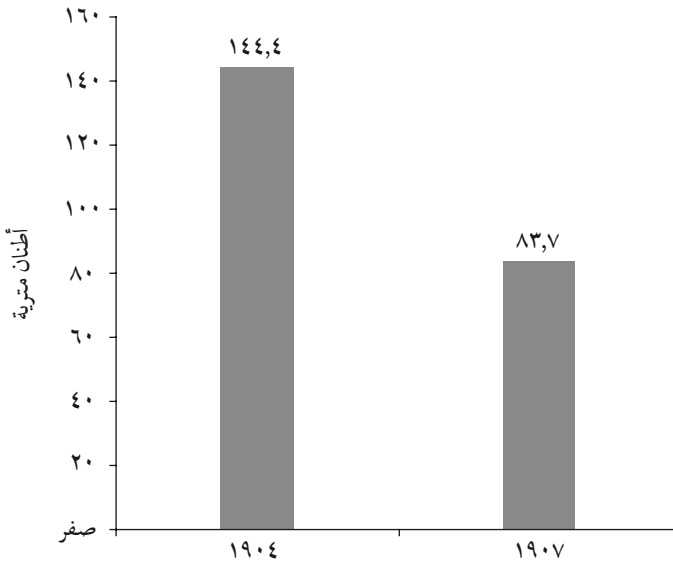
المصدر: المؤتمر الدولي بشأن الأفيون، لاهاي، ١ كانون الأول /ديسمبر ١٩١١-٢٣ كانون الثاني /يناير ١٩١٢ (Conférence Internationale de l'Opium, La Haye, 1 décembre 1911-23 janvier 1912: actes et documents, tome II, documents (La Haye, Ministère des affaires étrangères, Imprimerie nationale, 1912), p. 6)

الشكل ١٩ - واردات الولايات المتحدة من الأفيون، ١٩٠٤-١٩٠٩



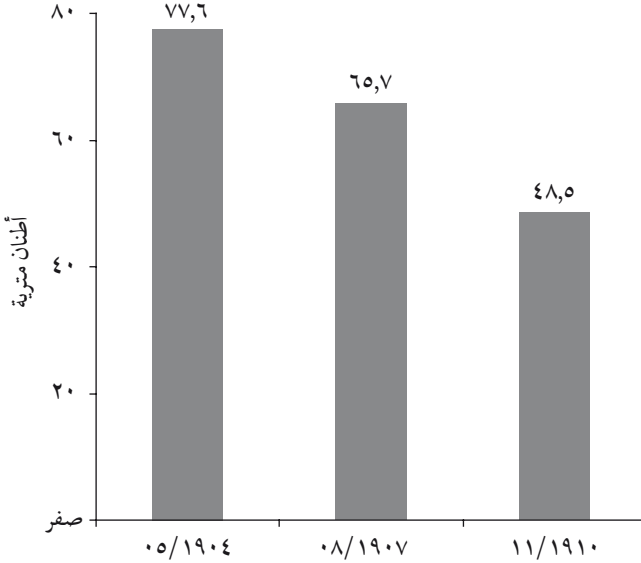
المصدر: المؤتمر الدولي بشأن الأفيون، لاهاي، ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩١١ - ٢٣ كانون الثاني/يناير ١٩١٢
Conférence Internationale de l'Opium, La Haye, 1 décembre 1911-23 janvier 1912: actes et documents,
tome II, documents (La Haye, Ministère des affaires étrangères, Imprimerie nationale, 1912), p. 34)

الشكل ٢٠ - واردات سيام من الأفيون، ١٩٠٤-١٩٠٧



المصدر: *Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909; Vol. II, Reports of the Delegations* (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909), pp. 373 ff

الشكل ٢١ - مبيعات الأفيون في بورما، ١٩٠٤-١٩١١



المصدر: Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909; Vol. II, Reports of the Delegations (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, (1909), p 187 والمؤتمر الدولي بشأن الأفيون، لاهاي، ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩١١ - ٢٣ كانون الثاني/يناير ١٩١٢ (Conference internationale de l'opium, La Haye, 1 décembre 1911-23 janvier 1912: actes et documents, tome II, documents (La Haye, Ministère des affaires étrangères, Imprimerie nationale, 1912), p. 93).

في حين أن الزخم كان إيجابياً وكذلك النتائج السالفة الذكر، كشف المؤتمر أيضاً وجود مشاكل مستمرة تعترض سبيل التوصل إلى اتفاق دولي. فآثير عدد من الأسئلة الأساسية، كان أولها هو هل ينبغي أن يكون هدف مكافحة المخدرات حظر أي استعمال للمخدرات غير الاستعمال للأغراض العلمية والطبية، أم هل ينبغي أن يكون الهدف هو الحد من العواقب الصحية والاجتماعية المترتبة على استعمال المخدرات وإنتاجها؟

وحاول وفد الولايات المتحدة أن يقيم قاعدة لنظام حظري عالمي لا لبس فيه يحكم المخدرات، ولكن ذلك الاقتراح لم يحظ بموافقة معظم القوى الاستعمارية الأخرى. فسعت تلك البلدان وراء نهج عملية أكثر من ذلك، مثل ردع تجريب المخدرات من خلال رفع أسعارها. وكانت خطة الجدل النمطية عند الواقعيين هي أنه لا يمكن القضاء على استعمال المخدرات وبالتالي ينبغي أن تركز الجهود على الحد من عواقب إساءة استعمال المخدرات. ورأت تلك القوى الاستعمارية أن أفضل طريقة لتحقيق النتائج المرجوة هي فرض الضرائب ورسوم الترخيص المرتفعة.

وبسبب ذلك الاختلاف في الرأي لم يتسن التوصل إلى اتفاق على تعريف "الاستعمال المشروع". فكان وفد الولايات المتحدة يرى أن الاستعمال المشروع هو الاستعمال المقتصر على الأغراض الطبية والعلمية. بيد أن القوى الاستعمارية الأخرى كانت ترى أن تناول الأفيون وتدخينه وغير ذلك

من تطبيقات الأفيون المعدة تقليدياً كان يمكن أن تندرج ضمن الاستعمال المشروع. وكان موقفها هو أنه ينبغي أن يكون استعمال الأفيون "شبه الطبي" مشروعاً. كما اعترضت القوى الاستعمارية الأخرى على اقتراحات الولايات المتحدة بأن يعقب مؤتمر مفوضين مؤتمر شانغهاي. كما فشلت محاولات الولايات المتحدة لزيادة تعجيل وقف الصادرات الهندية إلى الصين ([٤٢]، صفحة ٢٩).

وبصرف النظر عن الخلافات، كشف مؤتمر شانغهاي قيمة التصدي لمسألة مراقبة المخدرات من ناحية متعددة الأطراف. والهند، التي كانت لا تزال أكبر مصدري الأفيون في العالم، وافقت على أن توقف جميع صادرات الأفيون إلى الولايات القضائية التي كانت تحظر استيراده، فأنتهت بذلك التجارة إلى الموانئ الفلسطينية. واتسم الاتفاق المبرم بين المملكة المتحدة والصين الذي جرى التفاوض عليه أثناء المرحلة التحضيرية لمؤتمر شانغهاي بأهمية خاصة، وأحرق علناً عملاً به آخر صندوق من الأفيون الهندي في شانغهاي في كانون الثاني/يناير ١٩١٩، معلناً بذلك نهاية تجارة الأفيون الهندية - الصينية التي دامت ٣٠٠ سنة*.

اتفاقية لاهاي، ١٩١٢

واكب الطريق المؤدي من توصيات مؤتمر شانغهاي غير الملزمة إلى وضع صكوك دولية ملزمة قانوناً تطور تعددية الأطراف طوال القرن العشرين.

فبعد عام ١٩٠٩ واصل المؤتمر تشارلز هـ. برينت الضغط من أجل عقد مؤتمر للمتابعة تكون له صلاحيات التفويض المطلقة ووضع معاهدة دولية خاصة بمراقبة المخدرات. وبعد أن حصل على تأييد الولايات المتحدة بدأ يعمل من أجل تعبئة التأييد في دوائر الكنيسة القريبة من جماعة الضغط البريطانية المناهضة للأفيون. وفي نهاية الأمر وافقت الحكومات الأخرى على عقد المؤتمر. وجاءت المبادرة الرسمية من وزارة الخارجية للولايات المتحدة، ووافقت حكومة هولندا على أن تستضيف المؤتمر وأن تقوم بدور الأمانة. وعقد المؤتمر في لاهاي من ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩١١ إلى ٢٣ كانون الثاني/يناير ١٩١٢، بمشاركة ألمانيا وإيطاليا والبرتغال وبلاد فارس وروسيا وسيام والصين وفرنسا وهولندا والمملكة المتحدة وأقاليمها عبر البحار (بما فيها الهند البريطانية) والولايات المتحدة واليابان.

وبعد مناقشات مكثفة اتفق المؤتمر على المعاهدة الأولى الخاصة بمراقبة المخدرات، وهي اتفاقية الأفيون الدولية، التي تألفت من ستة فصول و٢٥ مادة. وإضافة إلى الأفيون والمورفين، اللذين سبقت مناقشتهم باستفاضة في مؤتمر شانغهاي، شملت الاتفاقية المبرمة في لاهاي الهيروين والكوكايين ضمن قائمة المواد الواجب مراقبتها.

وكان الكوكايين معروفاً منذ عام ١٨٦٠ ولكنه بدأ يوجد مشاكل في أمريكا الشمالية وأوروبا قرب نهاية القرن التاسع عشر. والهيروين، الذي كان معروفاً أصلاً باسمه الكيميائي، ديا سيتسيل مورفين، والذي كان أول من ركب اصطلاحاً كيميائياً إنكليزي اسمه س. ر. ألدير رايت في عام

١٨٧٤، عندما كان يجري تجارب لمزج المورفين مع أحماض مختلفة. واكتشفت ذلك المخدر من جديد شركة باير الألمانية للمستحضرات الصيدلانية في عام ١٨٩٥، وسوقته كدواء كابيت للسعال تحت اسم هيروين، ابتداء من عام ١٩٩٨ [١١]، وانتشر سريعاً في أسواق العالم ثم ظهر كأكثر المخدرات خطراً في العالم في القرن العشرين.

وأشارت ديباجة الاتفاقية إلى العمل الذي أنجزته اللجنة الدولية المعنية بالأفيون في شانغهاي، وأعربت عن رغبة في السعي صوب قمع إساءة استعمال الأفيون والمورفين والكوكايين تدريجياً (ومستحضرات تلك المواد ومشتقاتها) والتوصل إلى تفاهم دولي متبادل (٥٢)، الصفحات (٢٥٣-٢٦٢).

مواد اتفاقية لاهاي لعام ١٩١٢

تناول الفصل الأول من اتفاقية الأفيون الدولية الأفيون الخام. وفي المادة ١، التزمت جميع القوى المتعاقدة بمراقبة إنتاج الأفيون الخام وتوزيعه. وفي المادة ٢ حددت الأطراف الموقعة عدد المدن والموانئ والمواقع الأخرى التي كان يسمح بتصدير الأفيون الخام عن طريقها. وفي المادة ٣ التزمت البلدان بأن تمنع تصدير الأفيون الخام إلى البلدان التي تحظر استيراده. وفي المادة ٤ اقتضت البلدان أن يحمل كل طرد يحتوي على أفيون خام يقصد تصديره (ويتجاوز وزنه ٥ كيلوغرام) علامة مناسبة.

وتناول الفصل الثاني الأفيون المجهّز. وفي المادة ٦، التزمت القوى المتعاقدة بأن تتخذ تدابير من أجل قمع صنع الأفيون المجهّز وتجارته الداخلية واستعماله على نحو تدريجي وفعال. وفي المادة ٧ حظر استيراد الأفيون المجهّز وتصديره في أقرب وقت ممكن. وفي المادة ٨ حظرت البلدان فوراً تصدير الأفيون إلى البلدان التي تحظر استيراده. وكان يجب أن تحمل جميع الصادرات المتبقية علامات مناسبة.

تناول الفصل الثالث الأفيون والمورفين والهيريون والكوكايين لأغراض طبية. ودعت المادة ٩ القوى المتعاقدة إلى أن تسنّ قوانين أو لوائح صيدلانية تقصر استعمال المورفين والكوكايين ومختلف أملاحهما على الاستعمال الطبي فقط. ودعت المادة ١٠ القوى المتعاقدة إلى أن تراقب جميع الأشخاص الذين يصنعون المورفين والكوكايين ومختلف أملاحهما ويستوردونها ويبيعونها ويوزعونها ويصدرونها، وكذلك المباني التي تجري فيها تلك الصناعة أو التجارة. وإضافة إلى ذلك، كان يتعيّن ألا يُسمح بصنع المورفين والكوكايين إلا لمنشآت وأشخاص حاصلين على تراخيص خاصة، وكانوا ملزمين بتوفير تفاصيل بشأن الواردات المصنّعة من هذه المواد ومبيعاتها وجميع توزيعاتها وصادراتها الأخرى. ونصّت المادة ١١ على وجوب حظر أي بيع لأشخاص غير مرخصين. واشترطت المادة ١٢ ألا يسمح إلا للأشخاص الحاصلين على ترخيص خاص باستيراد تلك المواد. واشترطت المادة ١٣ عدم السماح بتوجيه الصادرات إلا لأشخاص مرخص لهم بذلك. واشترطت المادة ١٤ وجوب تطبيق جميع القواعد واللوائح المتعلقة بالصنع والاستيراد والبيع والتصدير على: (أ) الأفيون الطبي، (ب) المستحضرات المحتوية على أكثر من ٢، في المائة من المورفين أو أكثر من ١، في المائة من الكوكايين، (ج) الهيريون أو مستحضراته المحتوية على أكثر من ١، في المائة من الهيريون، (د) جميع المشتقات الجديدة للمورفين والكوكايين أو مختلف أملاحهما، وكذلك كل قلويد آخر للأفيون يمكن أن يؤدي إلى إساءة استعمال أو آثار سيئة مماثلة.

تناول الفصل الرابع أساساً وضع الأفيون في الصين. فدعت المادة ١٥ القوى المتعاقدة إلى أن تتخذ كل التدابير اللازمة لمنع تهريب الأفيون (الخام والمجهّز) والمورفين والهيريون والكوكايين إلى الصين أو مستعمرات الشرق الأقصى وأقاليم الصين المؤجرة. وكان يتعيّن على حكومة الصين من

ناحيتهما أن تتخذ تدابير مماثلة من أجل قمع التهريب من الصين إلى المستعمرات الأجنبية والأقاليم المؤجرة. وفي المادة ١٧ التزمت الأطراف التي توجد لديها معاهدات مع الصين بأن تحد من عادة تدخين الأفيون وبمكافحتها في تلك الأقاليم، وفي المادة ١٨ بأن تقلل تدريجياً عدد المحال التجارية التي تباع الأفيون الخام والمجهز.

تناول الفصل الخامس التشريعات الوطنية. ففي المادة ٢١ طُلب إلى القوى المتعاقدة أن تجرم حيازة الأفيون والمورفين والكوكايين ومختلف أملاحها، وألزمت المادة ٢٢ الأطراف بما يلي: (أ) بأن يبلغ كل منها الآخر، عن طريق وزارة الشؤون الخارجية الهولندية، نصوص ما يوجد من قوانين ولوائح إدارية تتعلق بالمخدرات، وبأن توفر معلومات إحصائية تتعلق بتجارة الأفيون الخام والمجهز والمورفين والهروين والكوكايين.

تناول الفصل السادس إجراءات التوقيع والتصديق. فدُعيت جميع البلدان في المادة ٢٢ إلى أن توقع الاتفاقية، بما فيها البلدان التي لم تحضر وضعها: وذكر عدد منها على وجه التخصيص، ومن بينها بوليفيا وبيرو وتركيا وسويسرا وصربيا وكولومبيا. واشترطت المادة ٢٣ أنه يتعين على جميع القوى أن توقع الاتفاقية قبل دعوتها للتصديق عليها. ووفقاً للمادة ٢٤ كان ينبغي أن تدخل الاتفاقية حيز النفاذ بعد مرور ثلاثة أشهر على تلقي جميع التصديقات. وفي حال عدم تلقيها جميع التوقيعات بحلول نهاية عام ١٩١٢، كانت حكومة هولندا مكلفة (المادة ٢٣) بأن تدعو القوى التي وقعت الاتفاقية إلى أن تودع وثائق تصديقها.

نشّطت اتفاقية عام ١٩١٢ جهود مكافحة المخدرات في عدة بلدان. ففي الولايات المتحدة، حثت الكونغرس في عام ١٩١٣ على أن يصدر قانون هاريسون، الذي يعتبر عموماً أساس سياسة الولايات المتحدة بشأن المخدرات في القرن العشرين ([٥٣]، صفحة ٢٦).

وجاء قانون هاريسون كنتيجة مباشرة للاتفاقية وللاتزامات الدولية التي كانت جزءاً من أساس وضعه. وفي بداية القرن العشرين كان يُرى أن تحكم الحكومة الاتحادية في استعمال المخدرات وممارسات الوصفات الطبية مخالفة للدستور في الولايات المتحدة. واعتبر قانون الأغذية والعقاقير النقية لسنة ١٩٠٦، الذي تضمن بعض الضوابط التنظيمية الضعيفة للتجارة الصيدلانية في الولايات المتحدة، أبعد حد يمكن أن تصل إليه سلطات الحكومة الاتحادية دون انتهاك حقوق مختلف الولايات منفردة. إلا أن وفد الولايات المتحدة في مؤتمر لاهاي تعرّض للانتقاد لعدم وجود تشريع وطني مناسب فيها. وأضعف ذلك موقف البلد في المفاوضات وحفز وزارة الخارجية على خوض حملة من أجل سنّ قانون اتحادي لمراقبة المخدرات يستند إلى سلطة الحكومة الضريبية. واعترض على ذلك القانون مرات عديدة في الولايات المتحدة ([١١]، صفحة ١٠)، ويحتمل أنه لم يكتب له البقاء إلا بسبب التزامات الولايات المتحدة الدولية.

وكانت هناك حدود للمفعول الفعلي لاتفاقية لاهاي، رغم نفوذها الواسع. فاعترضت معظم البلدان المنتجة، بالأخص بلاد فارس وروسيا والمملكة المتحدة، على الاقتراحات الداعية إلى خفض الزراعة ولذلك لم تلزم المادة ١ القوى المتعاقدة إلا بأن "تراقب" إنتاج الأفيون لا بأن تقصر استعماله على الأغراض الطبية والعلمية. وكذلك، رغم أن الدول وافقت على قمع تدخين الأفيون تدريجياً فهي لم تتفق على أي جدول زمني. ويمكن ذلك معظم البلدان من أن يستمر الوضع الراهن طوال العقد التالي. وإضافة إلى ذلك، لم يحظ بالتأييد اقتراحان مثيران للجدل من الولايات المتحدة بشأن نظم

لتبادل الإبلاغ وتفتيش السفن. كما فشلت إيطاليا، التي كانت متأثرة بتجارة المارجوانا والحشيش في ممتلكاتها الأفريقية، في الحصول على تأييد لتدابير رامية إلى خفض تجارة عشبة القنب وراتنج القنب. ونظراً للثروات التي ولّدها تجارة الأفيون طوال تلك الفترة ليس من المدهش أن أصبح الفصل الثالث، الذي تناول صنع المخدرات، أكثر الفصول إثارة للجدل. وبعد مفاوضات مطوّلة نجح الوفد الألماني في أن يُشطب الكوديين من قائمة المواد الخاضعة للمراقبة. وجادلت ألمانيا إضافة إلى ذلك بأنه إلى حين أن تنضمّ دول لم تكن ممثلة في المؤتمر (مثل بوليفيا وبيرو، المشهورتان بإنتاج الكوكا)؛ وتركيا وصربيا وغيرهما من بلدان البلقان المشهورة بإنتاج الأفيون؛ وسويسرا، المشهورة بالصناعات الصيدلانية)، إلى المعاهدة، كل ما سوف يحدث هو أن تنتقل تجارة المخدرات إلى حيث النظم الأقل تقييداً. ولذلك أصرّ الوفد الألماني، بتأييد من فرنسا والبرتغال، على أنه يجب أن تصدّق حكومات البلدان الأربعة والثلاثين المنتجة والصانعة والمستهلكة جميعها على المعاهدة قبل أن تدخل حيّز النفاذ.

وبينما كان ذلك الجدال منطقياً فقد جعل التصديق يكاد يكون مستحيلًا على المدى القصير ([٤٢]، صفحة ٣٤). وفي الواقع لم تصدّق سوى ثمانية بلدان على المعاهدة خلال السنوات الاثنتين والنصف التالية. وأمام تلك الخلفية ومع نشوب الحرب العالمية الأولى لم تكن هناك إلا فرصة ضئيلة لتنفيذ المعاهدة الدولية الأولى الخاصة بمراقبة المخدرات تنفيذًا كاملاً. وإدراكاً لذلك، أعلنت الصين وهندوراس وهولندا (بصفتها أمانة المعاهدة) والنرويج والولايات المتحدة في عام ١٩١٥ أنها سوف تنفّذ المعاهدة فيما بينها. وكاد الأثر الحقيقي يكون لا شيء، وإن حال دون دفن اتفاقية الأفيون الدولية الأولى قبل أن ترى الضوء.

وأدّت الحرب العالمية الأولى إلى تزايد سريع في مستويات استعمال المخدرات في عدة بلدان وعند جنود الحلفاء في فرنسا في عام ١٩١٥. كما حضت بعض القيود على استهلاك الكحول الناس إلى التحوّل إلى الكوكايين والمواد الأفيونية كبديل له. كما دفع حظر التجوّل حياة السهر إلى السريّة وأدّى إلى تفاقم الأنشطة غير المشروعة. وفي كثير من البلدان اتجه أطباء وصيادلة لا ضمير لهم إلى صرف كميات أكبر فأكبر من مواد الإدمان دون خوف من العقاب، كما واصل الشاحنون عملهم دون قيود على الاستيراد أو التصدير.

ودعت الزيادات الواضحة في الاستعمال بلداناً أوروبية كانت ممتنعة قبل ذلك عن التصديق على اتفاقية الأفيون الدولية إلى تغيير موقفها. فاستخدمت بريطانيا العظمى، مثلاً، قانون الدفاع عن المملكة لتشديد أوجه المراقبة الداخلية، مع التركيز على فرض تدابير جزائية على الاتجار بالكوكايين أو الأفيون أو حيازتهما. كما سنّت ألمانيا وكندا ودول أخرى قوانين مماثلة للحدّ من إمكانية الحصول على المخدرات وردع التهريب، مع الحفاظ على إمدادات الأدوية المسكنة الحيوية. وترسّخت تلك الترتيبات الخاصة بوقت الحرب بعد عام ١٩١٨ ([٤٢]، صفحة ٣٦).

وكانت معظم البلدان قد اكتسبت شيئاً من الدراية من حروب سابقة بعواقب أوبئة المورفين الواسعة النطاق ([١١]، صفحة ٢). كما أثبت التهريب في وقت الحرب أن التهاون في إحدى الولايات القضائية يمكن بسهولة أن يعرض الكفاءة للخطر في مكان آخر. وبالتالي، أسست وزارة الداخلية البريطانية نظاماً لتراخيص الاستيراد والتصدير كان الغرض منه هو ضمان أن تكون لجميع شحنات المخدرات الداخلة إلى البلد والخارجة منه وجهة مشروعة. وتبنّت بلدان أخرى ذلك النظام بصورة متزايدة ([٤٢]، صفحة ٣٦).

وكان الوضع مختلفاً في الصين. فقد شهدت الفترة ١٩٠٦-١٩١١ تقدماً كبيراً في خفض زراعة خشخاش الأفيون وكبح تدخين الأفيون [٥٠، ٥٤، ٥٥]. ورغم أن قمع الأفيون استمر في ظل الجمهورية الجديدة، فقد أضعفت ثورة ١٩١١ زخم حملة مكافحة المخدرات. وعقدت مؤتمرات لمناهضة الأفيون في عام ١٩١٣ وصدرت لوائح صارمة بشأن زراعة الخشخاش في عام ١٩١٤. وفي عام ١٩١٥، وافق زعيم الجمهورية الجديدة، يوان شيكاي، على احتكارات للأفيون تحت إدارة حكومية في عدة مقاطعات (غوانغدونغ وجيانغكس وجيانغسو)، جاعلاً بذلك الأفيون مشروعاً من جديد في واقع الأمر. وبعد وفاته في عام ١٩١٦ سقط البلد في وضع من الفوضى التامة وسط صراع دار بين مختلف أمراء الحرب للسيطرة على البلاد. وفي غضون ذلك أصبحت عائدات الأفيون مورداً مالياً رئيسياً للعديد من أمراء الحرب، وذلك أساساً من خلال ما سُمي مخالقات (أي ضرائب) مفروضة على الزراعة والتجارة والبيع والتدخين [١٥]، صفحة ٣٠. ورغم أن الإنتاج كان أقل بكثير من مستويات عام ١٩٠٦ فقد ضاع الكثير من التقدم الذي أحرز في خفض إنتاج الأفيون واستهلاكه.

ولما كان الأفيون لا يزال قضية عالمية كما كان التصديق على الاتفاقية لا يزال مشكلة، توصلت السلطات الصينية وسلطات الولايات المتحدة إلى فكرة إضافة اشتراط إلى معاهدات السلام المبرمة مع ألمانيا وغيرها من قوى الحلف المركزي، وهي أن توقع تلقائياً البلدان الموقعة على معاهدات السلام والمصدقة عليها اتفاقية الأفيون الدولية وأن تصدق عليها.

نصت المادة ٢٩٥ من معاهدة فرساي (٢٨ حزيران/يونيه ١٩١٩) على ما يلي:

توافق الأطراف المتعاقدة السامية التي لم توقع بعد على اتفاقية الأفيون الدولية الموقعة في لاهاي في ٢٣ كانون الثاني/يناير ١٩١٢، أو التي وقعتها ولكن لم تصدق عليها بعد، على أن تدخل الاتفاقية المذكورة حيز التنفيذ، وتحقيقاً لذلك الغرض على أن تسنّ التشريعات اللازمة دون تأخير وعلى أية حال في غضون فترة مدتها إثني عشر شهراً من بدء نفاذ هذه المعاهدة.

وهي توافق علاوة على ذلك على أن يعتبر التصديق على هذه المعاهدة في حالة القوى التي لم تصدق بعد على اتفاقية الأفيون من جميع النواحي مساوياً للتصديق على تلك الاتفاقية ولتوقيع البروتوكول الخاص الذي فتح باب التوقيع عليه في لاهاي وفقاً للقرارات التي اعتمدها مؤتمر الأفيون الثالث في عام ١٩١٤ لإدخال تلك الاتفاقية حيز التنفيذ.

وتحققاً لذلك الغرض سوف تحيل حكومة الجمهورية الفرنسية إلى حكومة هولندا نسخة مصدقة من بروتوكول إيداع وثائق التصديق على هذه المعاهدة وسوف تدعو

حكومة هولندا إلى أن تقبل النسخة المصدّقة المذكورة وأن تودعها كما لو كان ذلك إيداعاً لوثائق التصديق على اتفاقية الأفيون وتوقيعاً على البروتوكول الإضافي لسنة ١٩١٤.

ويرد نص يكاد يكون مماثلاً في المادة ٢٤٧ من معاهدة السلام بين الدول الحليفة والدول المنتسبة والنمسا (سانت جيرمان-إين-لاي، ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩١٩) التي دخلت حيز النفاذ في عام ١٩٢٠. كما يرد النص المقابل له في المادة ٢٣٠ من معاهدة تريانون المبرمة مع هنغاريا، وفي المادة ١٧٤ من معاهدة نويي المبرمة مع بلغاريا، والمادة ٢٨٠ من معاهدة سيفر المبرمة مع تركيا.

وبذلك استوفيت بجرّة قلم مقتضيات اتفاقية لاهاي لعام ١٩١٢ وحققت اتفاقية الأفيون الدولية انضماماً شبه عالمي بعد عام ١٩١٩. وبفضل تضمينها في معاهدات السلام صدّق أكثر من ٦٠ من البلدان والأقاليم على معاهدة لاهاي، وارتفع العدد إلى ٦٧ بحلول عام ١٩٤٩ ([٥٦]، صفحة ١٧١).

مراقبة المخدرات في ظل عصبة الأمم، ١٩٢٠-١٩٤٥

أُرست أيضاً معاهدات السلام المعقودة في عام ١٩١٩ أساس عصبة الأمم. وأنشئت اللجنة الاستشارية بشأن الأفيون* بموجب قرار أصدرته عصبة الأمم في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٢٠، للأشراف على تنفيذ اتفاقية لاهاي لعام ١٩١٢ بشأن الأفيون ([٥٧]، صفحة ٨٠). وإضافة إلى ذلك عيّنت عصبة الأمم قسماً خاصاً بالأفيون والمسائل الاجتماعية ضمن أمانتها لتزويد اللجنة الاستشارية بدعم إداري وتنفيذي. وتولت لجنة الصحة* التابعة لعصبة الأمم مسؤولية الاستشارة بخصوص المسائل الطبية.

وركّزت أجهزة مراقبة المخدرات الجديدة التابعة لعصبة الأمم جهداً عظيماً على قياس مدى مشكلة المخدرات الدولية. فطلبت اللجنة الاستشارية معلومات عن الواردات والصادرات وإعادة التصدير والاستهلاك والمخزون وغير ذلك. وأشارت تقديرات متحفظة مستندة إلى تلك المعلومات إلى أن الإنتاج العالمي من الأفيون والكوكا كان يتجاوز الاحتياجات الطبية والعلمية بعشرة أضعاف. وإضافة إلى ذلك، كانت نسبة كبيرة من العقاقير المصنّعة لا تزال تُباع في بلدان كثيرة لأغراض غير طبية. وأمام تلك الخلفية، حثت اللجنة الاستشارية الدول على أن تعتمد نظاماً لمنح شهادات الاستيراد والتصدير يتخذ كنموذج له النظام البريطاني الذي أنشئ إبان الحرب العالمية الأولى ([٤٢]، صفحة ٤٧).

وكانت مشاركة عدة بلدان رئيسية في اللجنة الاستشارية، من بينها روسيا والولايات المتحدة، محدودة للغاية نظراً إلى أنها لم تكن أعضاء في عصبة الأمم. وكان لذلك الوضع أثر ضار على

* كانت سلفاً للجنة المخدرات.

** كانت سلفاً لمنظمة الصحة العالمية.

فعالية اللجنة الاستشارية، وابتكرت عدة حلول مؤسسية معقدة لتيسير تعاون جزئي على الأقل بشأن مسائل المراقبة الدولية للمخدرات.

وبُذلت عدة محاولات من أجل تمكين الولايات المتحدة من المشاركة بصورة مباشرة في اللجنة الاستشارية، وابتداءً من عام ١٩٢٣ أوفدت وزارة الخارجية للولايات المتحدة مراقبين لاجتماعات اللجنة الاستشارية. ولكن كشفت تلك الاجتماعات وجود اختلافات مستمرة في الرأي بين الدول المشاركة. ففي حين أن وفد الولايات المتحدة كان يحدّ مراقبة صارمة على العرض دافعت القوى الاستعمارية الأخرى عن الأشكال التقليدية لاستعمال الأفيون في آسيا. ورفضت أي قيود جوهرية على زراعة الخشخاش، وجادلت بأن كل ما سوف يفعله ذلك هو أن يشجع الزراعة والتجارة على نحو غير مشروع في الصين. ودافعت دول أمريكا اللاتينية عن مصالحها المتعلقة بالكوكا وأعلنت استعدادها على أن توافق على الأكثر على إبقاء مستويات الإنتاج ثابتة ([٤٢]، الصفحات ٥٣-٥٩).

وكان معنى موقف الولايات المتحدة حيال عصابة الأمم هو أنها لم تعد تستطيع أن تؤدّي دوراً قيادياً في النهوض بجهود المراقبة الدولية للمخدرات، وتولّت المملكة المتحدة ذلك الدور. وأصبح سير مالكوم ديليفيني، نائب وكيل الوزارة في وزارة الداخلية للمملكة المتحدة (١٩٢٢-١٩٣١) المصمّم الرئيسي لسياسة بريطانيا الخاصة بالمخدرات بعد عام ١٩١٣، ومن الشخصيات الرئيسية في مجال المراقبة الدولية للمخدرات. واتبع نهجاً عملياً وتدرجياً إزاء تقوية نظام المراقبة دون أن ينفر البلدان المتأثرة.

اتفاقية عام ١٩٢٥

في عام ١٩٢٥ عُقد اتفاقان آخران للمراقبة الدولية للمخدرات. وتم التوقيع على الأول، وهو الاتفاق المتعلق بصنع الأفيون المستحضر والاتجار به داخلياً واستعماله، في ١١ شباط/فبراير ١٩٢٥، ودخل حيّز النفاذ في ٢٨ تموز/يوليه ١٩٢٦ [٥٨]. وركّز على البلدان المنتجة للأفيون وأعلن أن البلدان الموقّعة "عقدت العزم على أن تسعى إلى القمع التدريجي والفعال لصنع الأفيون المستحضر والاتجار به داخلياً واستعماله". وقضت المادة الأولى بأن يكون استيراد الأفيون وبيعه وتوزيعه احتكاراً حكومياً، باستثناء البيع بالتجزئة. وحظرت بالتحديد تأجير هذا الحق أو منحه أو تفويضه. وحظرت المادة الثانية بيع الأفيون للقصر، ومنعت المادة الثالثة القصر من دخول أوكار التدخين. وألزمت المادة الرابعة الحكومات بأن تحدّد الإمكان عدد محال بيع الأفيون بالتجزئة وأوكار التدخين، ونظمت المادتان الخامسة والسادسة تصدير الأفيون ونقله. وألزمت المادة السابعة الحكومات بأن تنثني عن استعمال الأفيون، من خلال التعليم في المدارس والمؤلفات وغير ذلك من أساليب. وكانت هناك سبعة أطراف موقّعة على المعاهدة ومصدّقة عليها: الإمبراطورية البريطانية وبرتغال وتايلند وفرنسا والهند وهولندا (بما في ذلك جزر الهند الشرقية الهولندية وسورينام وكوراساو) واليابان [٥٨].

أما الاتفاق الثاني، وهو اتفاقية الأفيون الدولية، المسماة أيضاً اتفاقية عام ١٩٢٥ [٥٩]، فقد دخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٢٨. وفي آخر الأمر وقّعتها وصدّقت عليها ٥٦ من البلدان [٥٦]، صفحة ٧٧٢. ولم توقّعها بيرو أو الصين أو الولايات المتحدة. ووقّعتها بلاد فارس ولكنها لم تصدّق عليها [٥٩]. وحدّدت هذه الاتفاقية تفاصيل مضمون اتفاقية لاهاي، ورسخت الأساس المؤسسي لنظام المراقبة الدولية، ووسّعت نطاق المراقبة لتشمل القنب.

واعتمد النظام البريطاني لمنح أذن الاستيراد والتصدير في ظل الاتفاقيتين ليكون الآلية الدولية الرئيسية لمراقبة التجارة (الفصل الخامس)، وهي آلية لا تزال قائمة اليوم. ويضمن نظام شهادات الاستيراد وأذن التصدير أن تكون التجارة الدولية في المواد المخدرة خاضعة لمراقبة من السلطات المختصة في كل من البلدان المستوردة والمصدرة [٦٠]. ويقتضي النظام الحصول على إذن منفصل (المادة ١٢) لاستيراد أي مادة خاضعة للمراقبة. ويجب أن يتضمن الإذن الكمية المراد استيرادها واسم المستورد وعنوانه واسم المصدر وعنوانه، والمصدر "يحتاج إلى أن يحصل على إذن منفصل للتصدير لكل عملية تصدير... ويطلب الطرف المتعاقد، قبل إصدار إذن التصدير، شهادة استيراد صادرة عن حكومة البلد المستورد وتشهد بالموافقة على الاستيراد (المادة ١٣)".

ووفقاً للمادة ٢١ من اتفاقية عام ١٩٢٥ كانت البلدان مطالبة بأن تحدّد سلفاً سنوياً احتياجاتها الطبية والعلمية من المخدرات (الكمية اللازمة لأغراض طبية وعلمية). وتنص الفقرة ١ من المادة ٢٢ على أن: "توافق الأطراف المتعاقدة على أن ترسل سنوياً... في غضون... ثلاثة أشهر بعد نهاية السنة، إحصاءات تكون كاملة ودقيقة قدر الإمكان بخصوص السنة السابقة، إضافة إلى كميات كل من المواد المشمولة بهذه الاتفاقية التي صودرت بسبب الاستيراد أو التصدير غير المشروع، والأسلوب الذي تم به التصرف في المواد المصادرة... مشفوعة بـ... غير ذلك من المعلومات التي قد تكون مفيدة فيما يتعلق بتلك المصادرة وذلك التصرف".

وتناول الفصل الثاني من الاتفاقية المراقبة الداخلية للأفيون الخام وورقة الكوكا. وفي هذا السياق، نصّت المادة ٢ على أن: "تعهد الأطراف المتعاقدة بأن تسنّ قوانين ولوائح لضمان المراقبة الفعّالة على إنتاج الأفيون الخام وتوزيعه وتصديره". وبينما كانت الدول مجبرة على أن "تراقب" الإنتاج لم تكن ملزمة على الإطلاق بأن تجعل الإنتاج مقتصرًا على تلبية الاحتياجات الطبية والعلمية. وعليه، اختتم رئيس المؤتمر سير مالكوم ديليفيني، قائلاً "إن المبدأ الأمريكي الخاص بقصر الإنتاج على الأغراض الطبية والعلمية، وإن كان يقبله كمبدأ كل من اللجنة الاستشارية بشأن الاتجار بالأفيون والجمعية، لم يدرج ضمن الاتفاقية في شكل التزام تعاقدي. وكذلك، في حين أن أحداً لم يختلف على صحة هذا المبدأ، فقد وضّحت اعتراضات البلدان المنتجة على قبوله فوراً كالتزام أن الأمر سوف يحتاج إلى سنوات قبل أن يصبح المبدأ فعّالاً في الواقع" [٦١]، الصفحات ٣٦٠-٣٦٢).

وأدى رفض الحدّ من إنتاج الأفيون والكوكا إلى انسحاب وفدي الصين والولايات المتحدة من المؤتمر، ولم يوقع أي منهما اتفاقية عام ١٩٢٥.

ولكن الفصل الثالث حدّ من إنتاج المخدرات المصنّعة: "تسنّ الأطراف المتعاقدة قوانين ولوائح فعّالة تقصر صنع المواد التي ينطبق عليها هذا الفصل واستيرادها وبيعها وتصديرها واستعمالها على سبيل الحصر على الأغراض الطبية والعلمية".

وأنشأت اتفاقية عام ١٩٢٥ الهيئة المركزية الدائمة* (الفصل السادس، المادة ١٩-٢٧)، كهيئة غير متحيّزة يكون أعضاؤها خبراء لا يشغلون أي مناصب تضعهم في وضع الاعتماد الكلي على حكوماتهم [٦٠]. وكانت المهمة الرئيسية للهيئة المركزية الدائمة، المشار إليها أيضاً باسم الهيئة المركزية الدائمة بشأن الأفيون، هي إدارة المعلومات الإحصائية المرسلة من الدول الأعضاء إلى جنيف، ووفقاً للمادة ٢٤ "أن ترصد مسار التجارة الدولية. وإذا أدت المعلومات المتاحة لها إلى أن تستنتج الهيئة أن كميات زائدة من أي مواد تشملها هذه الاتفاقية تتراكم في أي بلد من البلدان، أو أن هناك خطراً من أن يصبح ذلك البلد مركزاً للتجارة غير المشروع، يكون للهيئة الحق في أن تطلب، عن طريق أمين عام العصبة، إيضاحات من البلد المعني". كما أنشأت الهيئة المركزية الدائمة بشأن الأفيون نظاماً لشهادات الاستيراد وأذن التصدير للتجارة الدولية المشروعة في المخدرات [٦٢].

وقد وسّعت فعلاً عضوية الهيئة المركزية الدائمة المؤلفة من خبراء غير حكوميين نطاق نظام المراقبة إلى أبعد من عضوية البلدان المنتمية إلى عصبة الأمم والتي كانت لا تزال محدودة. فنصّت المادة ١٩ من الاتفاقية على أن "يعيّن مجلس عصبة الأمم أعضاء الهيئة المركزية" وأن "تدعى الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا لترشّح كل منهما شخصاً واحداً للمشاركة في هذه التعيينات".

وبذلك عدل إنشاء الهيئة كهيئة شبه مستقلة استبعاد ألمانيا والولايات المتحدة. وكان ذلك يستند إلى اقتراح قدمه وفد الولايات المتحدة أثناء أعمال التحضير لاتفاقية عام ١٩٢٥، حيث طلب إنشاء كيان جديد يكون له مركز جهاز تقييم مستقل وهيئة شبه قضائية، للإشراف على تنفيذ أحكام المعاهدة ([٤٢]، صفحة ٦٠).

وكانت الحكومات قد توصلت إلى حل وسط بشأن الحد الذي يمكن إليه للهيئة أو ينبغي لها أن تراقب إنتاج المخدرات وصنعها والتجارة فيها: هل كانت الأسواق سوف تظل حرة ويحددها العرض والطلب، أم خاضعة لمراقبة، على أساس حصص للإنتاج تحدّد مركزياً في جنيف؟ وقد توخى الاقتراح الأصلي المقدم في عام ١٩٢٤ هيئة لها سلطات تعيين كمية المخدرات التي تصنع كل سنة. وكان المفروض أن تكون الواردات والصادرات مقتصرة على الكميات المحددة في التقديرات. وكان يعتزم أن تكون للهيئة سلطة وضع تقديرات للبلدان التي تخلفت عن تقديم التقديرات الخاصة بها

* سليفة الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات.

والاستفسار بشأن التقديرات التي تبدو مفرطة. وأخيراً كان من المتوخى أن تكون للهيئة سلطة فرض جزاءات على الدول التي تتجاوز حصتها، وذلك بمنع حكومات أخرى من تصدير مواد خام أو مخدرات مصنعة إلى البلد المخطئ. وفي آخر الأمر رأت عدة دول أن تلك السلطات كانت بعيدة الأثر أكثر بكثير مما يجب، ففشل الاقتراح ([٤٢]، صفحة ٧٢).

وفي الصيغة الأخيرة للاتفاقية فقدت الهيئة حقها في الاستفسار بشأن الإحصاءات المقدمة من الحكومات. فنصّت الفقرة ٣ من المادة ٢٢ على أنه: "لا يكون من سلطة الهيئة المركزية ولا اختصاصها أن تستفسر أو أن تعرب عن أي رأي بشأن الكميات المستوردة أو المشتراة لأغراض حكومية أو استخدامها". ونصّت المادة ٢٣، فيما يتعلق بالإحصاءات الخاصة بصنع الأفيون المجهّز: "من المفهوم أنه لا يكون ضمن اختصاص الهيئة أن تستفسر أو أن تعرب عن أي رأي بشأن هذه الإحصاءات وأن أحكام المادة ٢٤ ليست واجبة التطبيق... إلا في الحالات التي تجد فيها الهيئة أن معاملات دولية غير مشروعة تجري على نطاق ملحوظ". ولم يكن في وسع الهيئة أن تطلب توضيحاً عن طريق أمين عام عصبة الأمم إلا بعد حصولها على أدلة كافية على أن أحد البلدان يعمل كمركز للتجارة غير المشروع بالمخدرات (المادة ٢٤، الفقرة ١). ولم يكن في وسع الهيئة أن تقدم النصح بشأن الجزاءات؛ فوفقاً للفقرة ٢ من المادة ٢٤ لم يكن في وسعها إلا أن توجّه انتباه حكومات جميع الأطراف المتعاقدة إلى المسألة المعنية، وكذلك مجلس عصبة الأمم، وأن توصي بفرض حظر [٥٩].

وحتى بعد التوصل إلى الحل الوسط بخصوص تقليص السلطات، أثبتت الهيئة المركزية أنها كانت أداة ناجحة في خفض صنع المواد ذات التأثير النفسي والاتجار بها على نحو مشروع في السنوات التالية. فلم تكن معظم البلدان مستعدة للتعرض لأن تخصّص الهيئة بالذكر على أنها مراكز للتجارة غير المشروع بالمخدرات، فشددت بالتالي قواعدها ولوائحها.

كما كان للهيئة المركزية أثر إيجابي على منتجي المواد الخام. فاستنتجت حكومة الهند بحلول عام ١٩٢٥ أن الكلفة السياسية المتصلة بمواصلة تصدير الأفيون (وإن كان محدوداً) كانت تفوق الميزات الاقتصادية. فأعلنت أنها سوف توقف تصدير الأفيون إلى أي دولة أو مستعمرة تعمل كمركز للتجارة غير المشروع، حتى إذا قدمت الحكومة المعنية شهادة استيراد صالحة. وفي عام ١٩٢٦ أعلنت حكومة الهند تخفيضاً تدريجياً لجميع صادرات الأفيون لأغراض غير طبية، وانخفضت صادرات الهند كثيراً في السنوات التالية ([٤٢]، صفحة ٨١).

وكان أحد العناصر الجديدة الأخرى في اتفاقية عام ١٩٢٥ هو تطبيق نظام المراقبة الدولية على القنب. وجاء ذلك بعد نداء عاجل وجهه رئيس وفد مصر، محمد الجندي، بأن توجّه البلدان "قصارى اهتمامها إلى هذه المسألة"، بعد وصف تفصيلي لآثار القنب السلبية ([٦١]، الصفحات ١٣٢-١٣٥).

وتضمّنت اتفاقية عام ١٩٢٥ الأحكام التالية في فصل منفصل عن القنب الهندي (الفصل السادس). فنصّت الفقرة ١ من المادة ١١ على أنه: ”إضافة إلى الأحكام الواردة في الفصل الخامس [مراقبة التجارة الدولية] التي تنطبق على القنب الهندي والراتنج المستحضر منه، تتعهد الأطراف المتعاقدة بأن تحظر تصدير الراتنج الذي يحصل عليه من القنب الهندي والمستحضرات العادية التي يشكل الراتنج قاعدتها ... إلى البلدان التي حظرت استعمالها، وفي الحالات التي يسمح فيها بالتصدير، بأن توجب تقديم شهادة استيراد خاصة صادرة عن حكومة البلد المستورد تفيد بأن الاستيراد معتمد للأغراض المحددة في الشهادة وبأن الراتنج أو المستحضرات لن يعاد تصديرها“.

وأرست الفقرة ٢ من المادة ١١ القاعدة العامة التالية: ”تمارس الأطراف المتعاقدة مراقبة فعّالة تكون ذات طبيعة تمنع الاتجار الدولي غير المشروع بالقنب الهندي وبالأخص الراتنج“.

وكانت مراقبة القنب أقل شمولاً بكثير من مراقبة الأفيون/المورفين/الهيروين أو الكوكا/الكوكايين. ورغم أن اتفاقية عام ١٩٢٥ وضعت القنب تحت المراقبة الدولية للمرة الأولى كانت المراقبة محدودة. فلم تتناول الاتفاقية إلا البعد الدولي من تجارة القنب. وهي لم تحظر إنتاج القنب في حد ذاته ولم تطلب بأن يراقب الاتجار بالقنب داخلياً ولم تنص على تدابير لخفض الاستهلاك المحلي، ولم تطلب إلى الحكومات أن تقدم تقديرات لإنتاج القنب إلى الهيئة (٦٣)، (صفحة ٣٨).

اتفاقية عام ١٩٣١

كانت جهود مراقبة المخدرات قد حققت عدة أهداف قبل آخر العشرينات. وحظيت اتفاقية الأفيون الدولية لعام ١٩٢٥ بقبول متزايد، وحتى البلدان التي لم توقعها ولم تصدّق عليها، مثل الولايات المتحدة، كانت تتعاون مع الهيئة المركزية الدائمة بشأن الأفيون. وكانت ترد أعداد متزايدة من البيانات الإحصائية الحكومية وكانت توفر صورة أكثر وضوحاً لوضع العرض والطلب. وإضافة إلى ذلك كانت دول كثيرة قد عززت جهودها الإنفاذية الداخلية، وبدأت الهند، وهي كبرى مصدري الأفيون في العالم، تقلل صادراتها منه.

ولكن أكد عدم عالمية الاتفاقات أن تلك النهوج لن يكتب لها أبداً أن تكون ناجحة تماماً. فبدأت بلاد فارس ودول أخرى تملأ الفراغ الناتج من انسحاب الهند من السوق شبه الطبية. وإضافة إلى ذلك استمر الإفراط في إنتاج الأفيون في الصين. وأشارت البيانات الإحصائية من الصين إلى أن واردات المخدرات المصنعة إلى الصين بدأت تنطلق. ولما ضغطت الحكومات الأوروبية على شركات المستحضرات الصيدلانية لكي تمتثل لمعايير المراقبة الأكثر صرامة، نقل عدد من أصحاب الشركات عديمي الضمير أنشطتهم إلى دول لم تصدّق بعد على اتفاقية الأفيون الدولية.

وعرقل بشدة الكساد الاقتصادي العالمي في العشرينات محاولات التقييد، حيث رفضت بلدان منتجة أن تضيّع فرص التصدير القائمة. وبالمثل خشيت البلدان المستوردة للمواد ذات التأثير النفساني أن يؤدي انخفاض الإنتاج إلى زيادة أسعار الاستيراد، فعارضت أي خفض في الإنتاج العالمي.

بدأت الدول الأعضاء التي كانت تحبذ التحديد البحث عن خيارات أخرى للمراقبة. فتم التوقيع على اتفاقية الحد من صنع المخدرات وضبط توزيعها [٦٤] في ١٣ تموز/يوليه ١٩٣١، ودخلت حيز التنفيذ في تموز/يوليه ١٩٣٣ بعدما صدّقت عليها ٤٠ دولة ([٦٥]، صفحة ٤٧٧). وفي النهاية صدّقت ٦٧ من البلدان على الاتفاقية ([٥٦]، صفحة ٧٧٢، بما فيها جميع البلدان الرئيسية المصنّعة للمخدرات مثل الاتحاد السوفياتي وأستراليا وألمانيا وسويسرا وفرنسا وكندا والمملكة المتحدة وهولندا والولايات المتحدة.

وأُسست معاهدة عام ١٩٣١ نظاماً للتقديرات الإلزامية كان يهدف إلى تحديد صنع المخدرات عالمياً بالكميات الكافية للأغراض الطبية والعلمية وأنشأت هيئة للإشراف على المخدرات لرصد عمل النظام [٦٢]. وتألّف نظام المراقبة الجديد من ستة فصول و٣٤ مادة، كانت عناصرها الرئيسية كما يلي: كان يتعيّن على الأطراف الموقّعة أن تقدم، وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٥، تقديرات للكميات اللازمة (أ) للاحتياجات الطبية والعلمية، (ب) للتحويل، (ج) للمخزون الاحتياطي، (د) للمخزون الحكومي. وتضمّن النظام أحكاماً تسمح للدول بأن تنقّح التقديرات بالزيادة من أجل تلبية الاحتياجات الطبية غير المتوقّعة. ولم يطلب إلى الأطراف الموقّعة أن تحدّد أين كانت تعتزم شراء إمداداتها، بغية عدم تقييد التجارة الحرة، فسمح لها ذلك بأن تتسوّق بحثاً عن أدنى الأسعار. ويرد جوهر الاتفاقية في الفصل الثالث ”تقييد الصنع“، الفقرة ١ من المادة ٦:

لا تصنع في أي بلد أو إقليم في أي سنة من السنوات كمية من أي من المخدرات تتجاوز مجموع الكميات التالية:

(أ) الكمية المطلوبة في حدود التقديرات الخاصة بذلك البلد لتلك السنة بغرض استخدامها لتلبية احتياجاتها الطبية والعلمية؛

(ب) الكمية المطلوبة... للتحويل، سواء أكان ذلك للاستهلاك الداخلي أم للتصدير؛

(ج) الكمية التي تكون مطلوبة.... لتلبية طلبات التصدير أثناء السنة، وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية؛

(د) الكمية... المطلوبة... للحفاظ على المخزون الاحتياطي؛

(هـ) الكمية... المطلوبة... للحفاظ على المخزون الحكومي.

وتنص الفقرة ٢ على أنه ”في نهاية أي سنة من السنوات، إذا وجد أي من الأطراف المتعاقدة السامية أن الكمية المصنّعة تجاوزت مجموع الكميات المعينة أعلاه... تخصم تلك الزيادة من الكمية المعترزم صنعها خلال السنة التالية...“.

وإضافة إلى ذلك، ألزمت المادة ١٧ البلدان بأن ترصد بعناية جميع أنشطة الصنع، ونصّت على أن: يلزم كل من الأطراف المتعاقدة السامية كل صانع داخل إقليميه بأن يقدم تقارير ربع سنوية تفيد بما يلي:

(أ) كمية المواد الخام وكمية كل المخدرات المستلمة في المصنع وكميات المخدرات ... المنتجة من ... تلك المواد؛

(ب) كميات إمّا المادة الخام أو المنتجات المصنعة منها التي تم التصرف فيها خلال فترة ربع السنة؛

(ج) الكميات المتبقية في المخزون في نهاية فترة ربع السنة.

وكلفت هيئة الإشراف على المخدرات الحديثة الإنشاء (٥٧، [صفحة ٩٥]) بمسؤولية رصد نظام التقدير، وكانت مسؤولة عن إجراء تقدير شامل للاحتياجات العالمية من المخدرات (الفقرة ٦ من المادة ٥). وكان يتعيّن على الدول أن تقدم تقارير عن الواردات والصادرات إلى هيئة الإشراف بعد تنفيذ الطلبات، فأعطيت بذلك سلطة المراقبة غير المباشرة على التجارة العالمية في المخدرات المصنوعة (٤٢، [صفحة ٩٦]).

وبإنشاء تلك الهيئة الجديدة (فكان في الإمكان أن تؤدّي الهيئة المركزية الدائمة بشأن الأفيون تلك المهام) تمكّنت الولايات المتحدة من تجنب التسليم بدور عصبة الأمم القيادي في مجال المراقبة الدولية للمخدرات، وكان يعني ذلك أن الولايات المتحدة لم توضع في وضع مخرج بالتصديق بأثر رجعي (٤٢، [صفحة ٩٨]) على اتفاقية الأفيون الدولية التي أنشأت الهيئة.

كما أسست اتفاقية عام ١٩٣١ المبدأ المعروف الآن باسم جدول المخدرات، أي تطبيق ثلاثة مستويات مختلفة من المراقبة استناداً إلى: (أ) درجة الخطر الذي يشكله مخدر معيّن؛ (ب) مدى استخدام المهن الطبية لمخدر معيّن [٦٦]. وأخضعت المخدرات المدرجة في المجموعة الثانية، الكوديين والديونين، لأقل التدابير صرامة، وحيث إن صنعها كان مقيداً بدرجة أقل من الشدة وكان يجري توزيعها بحرية أكثر نوعاً ما من المخدرات الأخرى. وخضعت معظم المخدرات للمخطط العام لتحديد الصنع وضبط التوزيع. ولكن من ناحية أخرى، كان تصدير الدياسيتيل مورفين (الهيروين) محظوراً إلا بموجب شروط خاصة، رغم معاملته مثل المجموعة الرئيسية من المخدرات فيما يتعلق بتقييد الصنع. فنصّت الفقرة ١ من المادة ١٠ على أن "تخطر الأطراف المتعاقدة السامية تصدير الدياسيتيل مورفين وأملاحه والمستحضرات المحتوية على الدياسيتيل مورفين أو أملاحه من أقاليمها". ونصّت الفقرة ٢ على أنه "ومع ذلك، عند تسلّم طلب من حكومة أي بلد آخر لا يصنع فيه الدياسيتيل مورفين يجوز لأي طرف متعاقد سام أن يأذن بأن تصدّر إلى ذلك البلد كميات الدياسيتيل مورفين

وأملاته ومستحضراته ... اللازمة لاحتياجات ذلك البلد الطبية والعلمية، شريطة أن يكون الطلب مشفوعاً بشهادة استيراد وأن يكون موجهاً إلى الإدارة الحكومية المبيّنة في الشهادة“.

اتفاقية عام ١٩٣٦

ثبت أن اتفاقية لاهاي لعام ١٩١٢، التي لم تدخل حيّز النفاذ إلا في مطلع العشرينات من القرن العشرين، واتفاقية الأفيون الدولية لعام ١٩٢٥، واتفاقية الحد من صنع المخدرات وضبط توزيعها لعام ١٩٣١ حققت نجاحاً عظيماً في تقييد التجارة المشروعة في المواد ذات التأثير النفساني. واستنتجت الهيئة المركزية الدائمة بشأن المخدرات أنه بحلول عام ١٩٣٤ أو عام ١٩٣٥ كان صنع المواد الأفيونية والكوكايين على نحو مشروع قد انخفض إلى مستوى الطلب المشروع (٤٢]، صفحة ١١٢).

ولكن للأسف حث النجاح المحرز على الجانب المشروع ظهور أنشطة غير مشروعة [٢١]. فبعد انتهاء حظر الكحول في الولايات المتحدة في عام ١٩٣٣، كان هناك عدد من الجماعات الإجرامية المنظمة تبحث عن فرص تجارية جديدة ورأت أن الاتجار بالهيروين مربح وكذلك الدعارة. فأنشأت شبكات كانت محاورها في مرسيليا وطنجة وبيروت. وبالتعاون مع جماعات إجرامية منظمة أوروبية كان يجري شراء الهيروين من صغار صناع المواد الصيدلانية في بلدان أوروبية مختلفة، خصوصاً سويسراً وفرنسا، ثم كان يُهرَّب إلى الشرق الأدنى والأوسط (في أكثر الأحيان إلى الإسكندرية أو بيروت) وإلى الشرق الأقصى (شانغهاي في الغالب)، وبالتعاون مع الجماعات الإجرامية المنظمة الأمريكية، إلى نيويورك وشيكاغو. وكانت مراكز توزيع الهيروين في أوروبا تتخذ كواجهة أنشطة تجارية مشروعة بالقرب من باريس وزيوريخ وهامبورغ وبراغ وفيينا. وبعد عام ١٩٣٠، أدت أنشطة المراقبة الأكثر شدة في أوروبا، الناتجة من تنفيذ الاتفاقيات، إلى انتقال مراكز الأعمال إلى اسطنبول (٢]، الصفحات ٥١-٥٥). وكثيراً ما كان يستخدم الأفيون المنتج في تركيا كمادة خام لأنشطة إنتاج الهيروين السريّة، كما كان يستخدم الأفيون الفارسي. وسهّل ذلك أن بلاد فارس لم تشارك في نظام منح شهادات الاستيراد/ التصدير. وإضافة إلى ذلك، كانت جماعات يابانية تشحن كميات كبيرة من هذا الأفيون إلى الصين، فأدى ذلك إلى شكاوى من السلطات الصينية (٤٢]، الصفحتين ١٠٨ و ١١٤).

وعقدت عصبة الأمم مؤتمراً في عام ١٩٣٦، إذ ساورها القلق إزاء توسّع أسواق المخدرات، وكانت أهم نتائجه هي اتفاقية قمع الاتجار غير المشروع بالعقاقير الخطرة لعام ١٩٣٦ [٦٧]. وكانت هذه الاتفاقية هي المعاهدة الأولى التي ركّزت على وجه التحديد على الاتجار بالمخدرات والأولى أيضاً التي جعلت جرائم معينة تتصل بالمخدرات جرائم دولية. فنصّت المادة ٢ من الاتفاقية على أن:

يوافق كل من الأطراف المتعاقدة السامية على اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة للمعاقبة بشدة، وخصوصاً بالسجن أو غير ذلك من عقوبات الحرمان من الحرية، على ارتكاب الأفعال التالية:

(أ) صنع المخدرات أو تحويلها أو استخراجها وإعدادها أو حيازتها أو عرضها أو عرضها للبيع أو توزيعها أو شراءها أو بيعها أو تسليمها بأي وجه كان أو السمسرة فيها أو إرسالها بطريق العبور أو نقلها أو استيرادها أو تصديرها خلافاً لأحكام الاتفاقية؛

- (ب) المشاركة عن عمد في الجرائم المنصوص عليها في هذه المادة؛
- (ج) التأمر على ارتكاب أي من الجرائم السالفة الذكر؛
- (د) المحاولات، وrehناً بالشروط المنصوص عليها في القانون الوطني،
الأفعال التحضيرية.

وللمرة الأولى أيضاً تناولت الاتفاقية على وجه التحديد الجرائم المتصلة بالمخدرات المرتكبة في الخارج والتسليم. فوفقاً للمادة ٦ "في البلدان التي يعترف فيها بمبدأ الاعتراف الدولي بإدانات سابقة يعترف بالإدانات الأجنبية على الجرائم المشار إليها في المادة ٢ رهنًا بالشروط المنصوص عليها في القانون الداخلي، وذلك لغرض تقرير اعتياد الإجرام". وبالمثل، توضّح المادة ٧: "في البلدان التي لا يعترف فيها بمبدأ تسليم المواطنين، يحاكم المواطنون الذين عادوا إلى إقليم بلدهم بعد ارتكابهم في الخارج أيًا من الجرائم المشار إليها في المادة ٢ ويعاقبون بنفس الأسلوب كما لو كانت الجريمة قد ارتكبت في الإقليم المذكور، حتى في حالة حصول الجاني على جنسيته بعد ارتكاب الجريمة". وتنص المادة ٩ صراحة على التسليم:

- ١- تعتبر الجرائم المنصوص عليها في المادة ٢ مدرجة كجريمة يجوز فيها التسليم في أية معاهدة للتسليم مبرمة أو قد تبرم لاحقاً بين أي من الأطراف المتعاقدة السامية.
- ٢- تعترف الأطراف المتعاقدة السامية التي لا تخضع التسليم لوجود معاهدة أو للمعاملة بالمثل فيما بينها بالجرائم المشار إليها عاليه كجرائم يجوز فيها التسليم.
- ٣- يمنح التسليم وفقاً لقانون البلد المقدم إليه الطلب.

ظلت أهمية هذه الاتفاقية محدودة من الناحية العملية، نظراً إلى أن عدداً من البلدان الرئيسية رفض توقيعها والتصديق عليها. وكانت الولايات المتحدة من بينها، إذ رأت أن الاتفاقية لم تكن واسعة النطاق بما يكفي [٦٨]. وتوقفت بلدان أخرى، مثل ألمانيا واليابان، عن المشاركة في مؤتمرات دولية. ولم يوقع الاتفاقية ويصدق عليها إلا ما بلغ مجموعه ١٣ من البلدان.* وعلاوة على ذلك لم تصبح نافذة إلا في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٣٩، أي بعدما بدأت الحرب العالمية الثانية، وكانت أولويات مراقبة المخدرات قد حلت محلها ضرورات أكثر إلحاحاً للسياسة الخارجية. وفي الواقع مرّت خمسة عقود أخرى إلى أن عولجت تلك المواضيع من جديد بالتفصيل على المستوى المتعدد الأطراف.

* البرازيل وبلجيكا وتركيا ورومانيا والصين وغواتيمالا وفرنسا وكندا وكولومبيا ومصر وهايتي والهند واليونان.

المراقبة الدولية للمخدرات في السنوات الأخيرة لعصبة الأمم

أضعف التوتر السياسي المتزايد في أواخر الثلاثينات التعاون الدولي. فتركت ألمانيا عصبة الأمم عندما تولى الاشتراكيون الوطنيون الحكم، وقد انضمت إليها في عام ١٩٢٦. وتركت اليابان عصبة الأمم في عام ١٩٣٣ بعد أن أعربت العصبة عن اعتراضها على غزو إقليم منشوريا الصيني. وانسحبت إيطاليا في عام ١٩٣٧ عقب إدانة العصبة قيامها بغزو إثيوبيا. ثم اضطر الاتحاد السوفياتي، الذي لم ينضم إلى عصبة الأمم إلا في عام ١٩٣٤، أن يتركها في عام ١٩٣٩ بعد عدوانه على فنلندا، ورغم ذلك الجوّ غير المشجّع السائد في أواخر الثلاثينات التزمت معظم الدول بالاتفاقية بل ظلت تقدم إحصاءات حتى عام ١٩٣٩.

وكما ذكر أعلاه، يَسّر الهيكل المؤسسي المعقّد نوعاً ما، الذي تضمّن هيئات مثل الهيئة المركزية الدائمة بشأن الأفيون وهيئة الإشراف على المخدرات، التعاون مع بلدان لم تكن أعضاء في عصبة الأمم. فلم يمكن ذلك فحسب الولايات المتحدة من التعاون عن كثب مع الأجهزة الدولية المعنية بالمخدرات، وإنما مكن التعاون —بعد عام ١٩٣٣— مع بلدان مثل ألمانيا، وإلى حد ما مع اليابان، رغم أن ادعاءات قيام اليابان بممارسات تجارية مريبة، بالأخص فيما يتعلق بالصين، كانت مدرجة مراراً في جدول الأعمال (٤٢)، الصفحات ١٢٨-١٥٥).

وأثناء الحرب العالمية الثانية كانت انتهاكات المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات مقتصرة على شحنات كبيرة من الأفيون وغيره من مواد أفيونية مرسلة إلى الصين. وبعد انتهاء الحرب عولج ذلك الموضوع في عدة دعاوى أقيمت أمام محاكم خاصة بالحرب ضد مسؤولين صينيين ويابانيين أشير فيها إلى المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات [٦٩، ٧٠].

واعتباراً من عام ١٩٤٠ نقلت معظم مكاتب نظام المراقبة الدولية للمخدرات تدريجياً إلى الولايات المتحدة (فُنقلت اللجنة الاستشارية بشأن الاتجار بالأفيون والهيئة المركزية الدائمة بشأن الأفيون وهيئة الإشراف على المخدرات إلى واشنطن العاصمة)، رغم أن مقرها الرسمي ظل في جنيف (وكذلك بعض الموظفين).

رابعاً - المراقبة الدولية للمخدرات تحت رعاية الأمم المتحدة

تولّت الأمم المتحدة اعتباراً من عام ١٩٤٦ الوظائف والمسؤوليات المتعلقة بمراقبة المخدرات التي كانت تضطلع بها عصبة الأمم سابقاً. وابتكر عدد من المخدرات الاصطناعية في السنوات المحيطة بالحرب العالمية الثانية، كان أهمها الميثادون، الذي ابتكره علميون ألمان في عام ١٩٣٧، والبيثيدين (ديميرول). وكان هناك طلب كبير على المادتين من جانب كل من الجنود والمدنيين المتأثرين بالحرب، وكانت تنتجها وتسوّقها شركات ألمانية.

وبعد انتهاء الحرب قدمت شركات من بلدان كثيرة طلبات للحصول على تراخيص للصنع، وسرعان ما أدركت لجنة المخدرات الحديثة الإنشاء أنه كان هناك خطر حقيقي من ظهور تجارة كبيرة الحجم في تلك المواد الجديدة المسيّبة للارتهاان إذا ظل الصنع والتجارة غير خاضعين لضوابط رقابية. وكانت الفكرة الأولى هي إضافة تلك المواد إلى الاتفاقيات القائمة، ولكن رأت أمانة لجنة المخدرات أنه كان لا يمكن تعديل اتفاقيتي عام ١٩٢٥ وعام ١٩٣١ دون تعقيدات. ولذلك قامت اللجنة بصياغة اتفاق منفصل (بروتوكول) ألزم الدول بأن تخضع المواد الجديدة للأحكام المتعلقة بتقدير الحاجة وتقديم نفس التقارير الإحصائية المنطبقة على المخدرات الأفيونية الأساس. ولم يبدأ نفاذ بروتوكول المخدرات الاصطناعية لعام ١٩٤٨ إلا بعد ذلك بسنة واحدة، في ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩ ([٤٤]، صفحة ٦٥). وكان يعني تطبيق بروتوكول عام ١٩٤٨ إخضاع ١٤ مادة جديدة للمراقبة الدولية بحلول عام ١٩٥١ و٦ مواد أخرى بحلول عام ١٩٥٤ [٧١].

بروتوكول عام ١٩٥٣ بشأن الأفيون

في أعقاب الحرب العالمية الثانية تغيرت العلاقات الدولية بصورة مذهلة، وكان يعني تطور التعددية في مجال مراقبة المخدرات أنها كانت تعتمد أكثر من أي وقت مضى على الدبلوماسية وتكوين توافق الآراء. وظهر الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة في شكل القوتين العظميين. وكانت ألمانيا واليابان مشغولتين بالتعمير، وكذلك القوى الاستعمارية التي كانت منهكة أيضاً في عملية التجرد من إمبراطورياتها الاستعمارية.

وحتى في عام ١٩٤٣ كانت إدارة الولايات المتحدة قد قلّلت من تدخين الأفيون في المناطق المحرّرة من اليابان، بما فيها مستعمرات وأقاليم أوروبية سابقة. ([٧٢]، صفحة ٨٢). وبعد ذلك ببضعة سنوات نفذت الولايات المتحدة مبادرات جديدة من أجل حظر إنتاج الأفيون واستعماله لغير

الاحتياجات الطبية والعلمية [٧٣]. وكانت الخطة الأصلية، التي طرحها في عام ١٩٤٨ رئيس الوفد الأمريكي، هاري آنسلنغر* هي إدراج ذلك المبدأ ضمن اتفاقية واحدة جديدة، إلا أن مدى تعقد العلاقات الدولية في ذلك الوقت حال دون وضع اتفاقية دولية على وجه السرعة.

وفي غضون ذلك، كان يعني القضاء على إنتاج الأفيون واستهلاكه في الصين في عام ١٩٤٩ أن الحجج السابقة التي كانت تتذرع بها البلدان المنتجة للأفيون والمقائلة إن أي خفض من جانبها سوف يحل محله الإنتاج الصيني لم تعد صحيحة. وبين عام ١٩٤٩ وعام ١٩٥٢ قضت حكومة ماوتسيتونغ على إنتاج الأفيون وتجارته واستهلاكه في الصين [٧٤].

وفي حزيران/يونيه ١٩٥٣ اتفقت البلدان على بروتوكول تحديد وتنظيم زراعة جنبية الخشخاش وإنتاج الأفيون والاتجار به دولياً وبالجملّة واستهلاكه، المعروف باختصار بروتوكول الأفيون لعام ١٩٥٣. وكان يقصد من البروتوكول قصر إنتاج الأفيون واستعماله على الاحتياجات الطبية والعلمية. ووفقاً للمادة ٦ من البروتوكول، لم يؤذن إلا لسبعة بلدان - اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وإيران وبلغاريا وتركيا والهند ويوغوسلافيا واليونان - بإنتاج الأفيون من أجل تصديره [٦٢]. كما طلب البروتوكول إلى البلدان أن تنفذ نظاماً شاملاً للمراقبة على المستوى الوطني. ونصت في المادة ٣ على ستة تدابير يجب اتخاذها بغية التحكم في إنتاج الأفيون واستعماله والاتجار به:

١- تقوم كل دولة منتجة لم تنشئ بعد جهازاً حكومياً واحداً أو أكثر (ويشار إليه فيما بعد في هذه المادة بعبارة الجهاز) بإنشاء مثل هذا الجهاز والاحتفاظ به لمباشرة الوظائف التي يكلف بها ...؛

٢- تقتصر الزراعة على مناطق يعينها الجهاز أو غيره من السلطات الحكومية المختصة؛

٣- لا يسمح بهذه الزراعة إلا للزّراع الحاصلين على ترخيص من الجهاز أو من غيره من السلطات الحكومية المختصة؛

٤- تحدّد كل رخصة المساحة المسموح بزراعة الخشخاش عليها؛

٥- يتعين على جميع زّراع الخشخاش تسليم محاصيلهم من الأفيون بالكامل إلى الجهاز. ويشتري الجهاز المحصول ويتسلمه عينياً في أقرب وقت ممكن؛

٦- يملك الجهاز أو غيره من السلطات الحكومية المختصة الحقّ الخاص لاستيراد الأفيون وتصديره والاتجار به بالجملّة والاحتفاظ بمخزون منه غير الذي يحتفظ به الصّناع المرخص لهم بصنع أشباه القلويدات من الأفيون [٧٥].

* كان السيد هاري آنسلنغر رئيس مكتب المخدرات الاتحادي وكان يؤدي دوراً رئيسياً في مجال مراقبة المخدرات داخلياً ودولياً من مطلع الثلاثينات.

وأنيطت الهيئة المركزية الدائمة بشأن الأفيون بمسؤوليات محدّدة إشرافية وإنفاذية. فنصت الفقرة ١ (د) من المادة ١١ على أنه: "إذا رأت الهيئة أن تحقيقاً محلياً سوف يساهم في توضيح الوضع، يجوز لها أن تقترح على الحكومة المعنية... أن تعيّن الهيئة لجنة تحقيق ترسل إلى البلد أو الإقليم المعني. إذا تخلفت الحكومة عن الردّ في غضون أربعة أشهر على اقتراح الهيئة يعتبر ذلك التخلف رفضاً للموافقة". ثم تناولت المادة ١٢ جهوداً مختلفة للإنفاذ، من بينها توصيات بشأن فرض حظر (الفقرة ٢) وحظر إلزامي (الفقرة ٣). وكان يقصد القضاء على الإنتاج القانوني الزائد من خلال مراقبة كمية الأفيون التي يمكن أن تحتفظ بها دول منفردة كمخزون ([٤٤]، الصفحتان ٦٥ و٦٦).

وشمل بروتوكول الأفيون لعام ١٩٥٣ أكثر الأحكام المتعلقة بالمخدرات صرامة التي أدمجت على الإطلاق في القانون الدولي [٧٣]. ومدّ الاتفاق الحكم الخاص بتقديم تقارير المفروض على المخدرات المصنّعة في اتفاقية عام ١٩٣١ ليشمل الأفيون الخام. وكان ذلك موجهاً أساساً للدول المنتجة، وكان المطلوب من الأطراف الموقعة أن تقدّم تقديرات إلى هيئة الإشراف على المخدرات بخصوص كمية الأفيون المزروعة ومحصوله والكمية المستهلكة محلياً والمصدّرة والمخزونة. وكان يجب تقديم إحصاءات في نهاية السنة إلى الهيئة المركزية الدائمة. كما أعطى البروتوكول الهيئة مسؤولية إجراء تحقيقات في حالات التضارب وتنفيذ عمليات التفتيش وفرض الحظر. وكانت الهيئة منوطة بتحديد التقديرات وكان لها أن تتحرى وأن تتخذ إجراءات جزائية حتى في حالة الدول التي لم تكن أطرافاً في البروتوكول. وفي مقابل قبول الأعباء والتقييدات الجديدة حصلت البلدان المنتجة على احتكار لمبيعات الأفيون المشروعة ومنحت فترة سماح مدتها ١٥ سنة للتوقف عن الإنتاج كلياً. ووافقت الدول الأطراف في المعاهدة على عدم شراء الأفيون إلا من البلدان السبعة المسماة في النص ([٤٢]، الصفحتان ١٨١-١٨٢).

ونصت المادة ٢١ من البروتوكول على أنه يجب أن تصدّق على المعاهدة ٢٥ دولة، من بينها ثلاث دول من الدول المنتجة السبع. وظهر أن ذلك الاشتراط كان حجر العثرة الرئيسي أمام المعاهدة. وفي الجزء زاي من قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٠٥ (د-١٦)، بشأن تطبيق بروتوكول الأفيون لعام ١٩٥٣ عالمياً وفي وقت مبكر، حثّ المجلس جميع أعضاء الأمم المتحدة على التوقيع على البروتوكول والتصديق عليه والانضمام إليه في أقرب وقت ممكن. ووقع على البروتوكول وصدّق عليه ما بلغ مجموعه ٦١ من البلدان. ولكن، من بين البلدان السبعة المميّنة المنتجة للأفيون والمصدّرة له، لم تصدّق على البروتوكول في الخمسينات غير الهند ثم إيران في وقت لاحق. ولم يكن ذلك كافياً لبدء نفاذ البروتوكول.

واعترض الاتحاد السوفياتي على بعض قواعد التفتيش، وأعلنت يوغوسلافيا واليونان عدم استعدادهما للتصديق إلا بعد ما تفعل تركيا ذلك. وصدّقت اليونان على البروتوكول في آخر الأمر في شباط/فبراير ١٩٦٣، وتلتها تركيا في تموز/يوليه ١٩٦٣، بعد ضغط متزايد من الولايات المتحدة. ولكن في غضون ذلك كانت الاتفاقية الوحيدة لسنة ١٩٦١ قد وضعت. ودخلت حيّز النفاذ في كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٤، فحلّت محل بروتوكول الأفيون لعام ١٩٥٣. وفي الواقع لم يكن البروتوكول سارياً إلا لمدة سنة ونصف.

الاتفاقية الوحيدة لسنة ١٩٦١

كانت هناك تسعة اتفاقات قانونية دولية بشأن المخدرات قبل عام ١٩٦١، وكانت أحكامها المتداخلة معقدة وتفاقم ذلك الوضع بسبب عدم توقيع عدة بلدان على جميع المعاهدات والتصديق عليها [٦٢].

وكمحاولة لتصحيح الوضع وبعد ١٣ سنة من المفاوضات، اعتمدت الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١ ودخلت حيّز النفاذ في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٤. وحلت محل جميع الاتفاقيات والبروتوكولات والمعاهدات الدولية السابقة، باستثناء واحد منها ([٤٤])، صفحة ٦٦). وحتى آذار/مارس ٢٠٠٩ كان هناك ١٨٤ من الدول الأطراف في الاتفاقية الوحيدة للمخدرات بصيغتها المعدلة بروتوكول سنة ١٩٧٢، بالتصديق أو الانضمام أو الخلافة [٧٦]. ويكاد يكون الانضمام عالمياً، فقد انضم عدد من البلدان إلى الاتفاقية الوحيدة أكبر بكثير من أي معاهدة أخرى خاصة بمراقبة المخدرات ([٧٧])، صفحة ٣٦).

تتألف الاتفاقية الوحيدة من ٥١ مادة، وهي تتضمن تعاريف للمواد الخاضعة للمراقبة، وإطاراً لعمل الهيئات الدولية لمراقبة المخدرات، والتزامات الإبلاغ الخاصة بالدول الأعضاء، وضوابط رقابية على الصنع والتجارة والاستهلاك، وأحكاماً خاصة بالعقوبات. ويرد الحكم الرئيسي للاتفاقية الوحيدة في المادة ٤: "تتخذ الدول الأطراف التدابير التشريعية والإدارية اللازمة ... (ج) ... لقصر إنتاج المخدرات وصنعها وتصديرها واستيرادها وتوزيعها والاتجار بها واستعمالها وحيازتها، على الأغراض الطبية والعلمية دون سواها ...".

وكانت هناك ثلاثة أهداف منشودة عند صياغة الاتفاقية الوحيدة: تدوين قوانين المعاهدات المتعددة الأطراف القائمة في صك واحد، وتبسيط آلية المكافحة الدولية للمخدرات، وتديد نطاق الضوابط الرقابية لتشمل مجالات جديدة.

وتحقق إلى حد كبير الهدف الأول، وهو تدوين جميع قوانين المعاهدات القائمة في صك واحد. وأبقيت أحكام أرسنها اتفاقيتا عام ١٩٢٥ وعام ١٩٣١، مثل الأحكام المتعلقة بنظام التقديرات والإحصاءات. وبالمثل، ظل نظام أذن الاستيراد والتصدير كما هو دون تغيير. وانطبق ذلك أيضاً على الأحكام المتعلقة بمراقبة صنع المخدرات التي أرسنها اتفاقية عام ١٩٣١ فاستمرت مع إدراج المخدرات الاصطناعية التي أضيفت بموجب بروتوكول عام ١٩٤٨. واحتفظت الاتفاقية الوحيدة بمفهوم الجداول، الذي جاء للمرة الأولى في اتفاقية عام ١٩٣١، إلا أنها زادت عددها من جدولين إلى أربعة جداول. وخففت بعض الأحكام البعيدة الأثر الخاصة بالتفتيش الواردة في بروتوكول الأفيون لعام ١٩٥٣ (الذي لم يكن سارياً بعد بحلول عام ١٩٦١)، من أجل جعل الاتفاقية الوحيدة أكثر قبولاً لعدة بلدان منتجة، بالأخص اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وحلفاؤه. ولم تتضمن الاتفاقية الوحيدة قائمة مغلقة تضم سبعة بلدان منتجة معترف بها، كما كان الحال بموجب بروتوكول الأفيون لعام ١٩٥٣. فكان الاتحاد السوفياتي، بصورة خاصة، قد طالب بحق عدد من البلدان النامية في أن تعطى فرصة للمشاركة في هذه التجارة المربحة.

وحلّت الاتفاقية الوحيدة محل جميع الاتفاقيات والمعاهدات السابقة الخاصة بمراقبة المخدرات، باستثناء واحدة منها. فطلّت اتفاقية قمع الاتجار غير المشروع بالعقاقير الخطرة لعام ١٩٣٦، التي كان الانضمام إليها ضعيفاً، سارية، باستثناء المادة ٩، التي حلّت محلها الأحكام الجزائية الجديدة الواردة في المادة ٣٦ من الاتفاقية الوحيدة. وحدث ذلك لأن الوفود لم تستطع أن تتفق على الأحكام التي كان ينبغي إدراجها في النهاية ضمن الاتفاقية الوحيدة ([٤٢]، الصفحات ٢٠٨-٢١١). واتفاقية عام ١٩٣٦ حلّت محلها بحكم الواقع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨. وتشير أحكام جزائية أخذت إلى حد ما من اتفاقية عام ١٩٣٦ إلى الالتزام بمراجعة جميع الأحكام القضائية الأجنبية الصادرة بالإدانة، لإثبات العود إلى الإجرام (الفقرة ٢ (أ) '٣١ من المادة ٣٦)؛ والالتزام بمحاكمة مرتكبي الجرائم الخطيرة في البلد الذي ارتكبت فيه الجريمة أو الذي يوجد المجرم في إقليمها إن لم يكن التسليم ممكناً (الفقرة ٢ (أ) '٤١ من المادة ٣٦)؛ والحكم الذي يقضي بأن تعتبر الجرائم المتصلة بالإنتاج والاتجار المحددة في المادة ٣٦ ضمن الجرائم الموجبة للتسليم في أية معاهدة للتسليم (الفقرة ٢ (ب) '١١ من المادة ٣٦)، أو بأن تعتبر تلقائياً جرائم موجبة للتسليم بالنسبة إلى البلدان التي يجوز فيها التسليم دون معاهدات محدّدة للتسليم (الفقرة ٢ (ب) '٣١ من المادة ٣٦). وإضافة إلى ذلك، أوردت الاتفاقية الوحيدة بالتفصيل قاعدة كانت أكثر عامية في اتفاقية عام ١٩٣٦، حيث نصّت، في الفقرة ٢ (أ) '٢١ من المادة ٣٦، على أن "تعتبر جريمة يعاقب عليها ... كل اشتراك في، أو تواطؤ أو محاولة لارتكاب، أي من هذه الجرائم، أو أي عمل تحضيري أو عملية مالية فيما يتعلق بالجرائم المشار إليها في هذه المادة"، فألزمت الدول الأعضاء بأن تجعل عمليات غسل الأموال جرائم يعاقب عليها.

وكان الهدف الثاني من الاتفاقية الوحيدة هو تبسيط آلية المراقبة وتنظيمها بغية زيادة كفاءة الجهود الدولية لمراقبة المخدرات. وأدى ذلك إلى إنشاء الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات. وإضافة إلى ذلك، تم إدماج عدد من المهام الإدارية وتبسيطها. إلا أنه تعذر الوصول إلى توافق في الآراء بشأن اقتراحات دعت إلى إدماج شعبة المخدرات مع أمانة الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات. ولم يتم ذلك إلا بعد مرور ثلاثة عقود، عندما أنشئ برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات (البرنامج) في عام ١٩٩١ ([٤٤]، صفحة ٨٣). وبينما كانت مهمة الهيئة الرئيسية هي رصد ومراقبة إنتاج المخدرات وصنعها والاتجار بها واستهلاكها على نحو مشروع، كان على الأمين العام (أي المكتب الآن) أن يشرف على الجانب غير المشروع. وعليه، ألزمت المادة ١٨ الدول الأطراف بأن تقدم "إلى الأمين العام ما قد تطلبه اللجنة من معلومات ترى لزومها مباشرة وظائفها، ولا سيما ... ما تقرره اللجنة من تفاصيل عن عمليات الاتجار غير المشروع، بما فيها تفاصيل كل عملية من عمليات الاتجار غير المشروع المكتشفة، إن كانت هذه التفاصيل ذات أهمية إما لتلقيه من ضوء على مصادر تزويد الاتجار غير المشروع بالمخدرات، وإما للكُميات المعنية، وإما للطريقة المستخدمة من التجار غير الشرعيين".

وكان الهدف الثالث من الاتفاقية هو تمديد نطاق المراقبة لتشمل زراعة النباتات المزروعة كمادة خام لإنتاج المخدرات الطبيعية، إضافة إلى منع استهلاك المخدرات لأغراض غير طبية. وعليه، ظلت اتفاقية سنة ١٩٦١ تكبح إنتاج الأفيون ومدّدت المراقبة الدولية لكي تشمل إنتاج قش الحشخاش وورقة الكوكا والقنب. وتضمنت تلك المراقبة الالتزام بإنشاء أجهزة وطنية لشؤون الأفيون (المادة ٢٣) والكوكا (المادة ٢٦)، وعند الاقتضاء، القنب (المادة ٢٦) للبلدان التي تقرر مواصلة ذلك الإنتاج لتلبية احتياجاتها الطبية والعلمية. وكان على تلك الأجهزة—وفقاً للمادة ٢٣—أن تحدّد المناطق التي يسمح فيها بالزراعة؛ وألاً تسمح بالزراعة إلا للزراع الحاصلين على رخص؛ وأن تلزم تسليم المحصول بكامله للجهاز، وأن يعطى للجهاز وحده حق الاستيراد والتصدير وتجارة الجملة والاحتفاظ بمخزون. ومنعت تلك الأحكام بالفعل المؤسسات الخاصة، التي ربما كانت سوف تهتم بتوسيع السوق، من المشاركة في هذه التجارة المربحة.

ولم تتضمن الاتفاقية الوحيدة حظراً عاماً على إنتاج المخدرات (وهو ما طالبت به بعض الدول الأعضاء، بالأخص فيما يتعلق بالقنب). وإنما تضمنت اقتضاءات واضحة بالأبداً يجري الإنتاج، لأي مادة كانت، إلا بموجب شروط معينة ولأغراض طبية وعلمية فقط.

يشير التعليق على اتفاقية سنة ١٩٦١ إلى أن الحكومات لم تفسّر العبارة ”الأغراض الطبية والعلمية (المادة ٤ ج)) تفسيراً موحداً. فحظّر بعضها استهلاك المخدرات على جميع المدمنين، بينما سمح غيرها بأن يستهلكها أشخاص ثبتت استحالة معالجتهم من الإدمان من أجل منع حدوث أعراض الإقلاع المؤلمة. كما شدد التعليق على أن العبارة ”لأغراض طبية“ لم تحمل نفس المعنى في جميع الأوقات وفي جميع الظروف، إذ توقف تفسيرها على أمور منها نوع ممارسة الطب والعلوم. فكان يجب أن تؤخذ في الاعتبار، مثلاً، نظم الطب المستقرة عند السكان الأصليين والمعترف بها على المستوى الوطني ([٧٨]، صفحة ١١١).

وحظّرت الاتفاقية الوحيدة ممارسات تدخين الأفيون وتناول الأفيون ومضغ ورقة الكوكا وتدخين راتنج القنب وعشبة القنب واستعمالتهما الأخرى لأغراض ترفيهية. وسُمح للبلدان بفترات انتقالية (المادة ٤٩) لمنع تلك الممارسات. كما ألزمت البلدان بأن تبطل استعمال الأفيون لأغراض شبه طبية في غضون فترة مدتها ١٥ عاماً، وممارستي مضغ ورقة الكوكا واستعمال القنب في غضون فترة مدتها ٢٥ عاماً.

واتبعت الاتفاقية الوحيدة نهجاً جديراً بالاهتمام إزاء الاقتضاءات الجزائية. فالأحكام الجزائية المنصوص عليها في الفقرة ١ (أ) من المادة ٣٦ تنص على أن: ”تقوم كل دولة طرف، مع مراعاة حدود أحكامها الدستورية باتخاذ التدابير اللازمة الكفيلة بجعل زراعة المخدرات، وإنتاجها، وصنعها، واستخراجها، وتحضيرها، وحيازتها، وتقديمها، وعرضها... وتوزيعها وشرائها، وبيعها، وتسليمها... والسمرسة فيها، وإرسالها... ونقلها، واستيرادها، وتصديرها، خلافاً لأحكام هذه الاتفاقية...

جرائم يعاقب عليها إن ارتكبت عمداً؛ وكذلك باتخاذ التدابير الكفيلة بفرض العقوبات المناسبة في الجرائم الخطيرة ولا سيما عقوبة الحبس أو غيرها من العقوبات السالبة للحرية^{١٠}. ويذكر التعليق على اتفاقية سنة ١٩٦١ أن المقصود من المادة ٣٦ هو مكافحة الاتجار غير المشروع والزام الدول الأطراف بأن تجعل انتهاكات القانون هذه جرائم من الواضح أنه يعاقب عليها بعقوبات منها الحبس. إلا أن استعمال المخدرات ليس مذكوراً في المادة ٣٦.

وعندما تذكر المادة ٣٦ الحيازة فهي تشير إلى حيازة مخدرات يقصد توزيعها* وتتناول المادة ٣٣ الحيازة لغرض الاستهلاك الشخصي، حيث تنصّ فيها الاتفاقية على أن "لا تسمح الدول الأطراف بحيازة المخدرات إلا بإذن قانوني". والحكومات لديها شيء من المرونة في تنفيذ ذلك الحكم. ويوضح التعليق على اتفاقية سنة ١٩٦١ أن الحكومات ليست ملزمة بأن تعاقب على الحيازة دون إذن باعتبارها جريمة خطيرة، فيمكنها أن تقرّر فرض عقوبات إدارية بدلاً من ذلك، مثل الغرامات أو اللوم. ويمكنها في الواقع أن تقرّر عدم فرض أي عقوبات طالما "تبذل قصارى جهدها لمنع تلك الحيازة بواسطة كل وسائل المراقبة على الإنتاج والصنع والتجارة والتوزيع التي تقتضيها الاتفاقية الوحيدة (١٩٨١)، (صفحة ٤٠٢).

والاتفاقية الوحيدة، باختصار، في حين أنها شديدة على الإنتاج والاتجار غير المشروعين، تعطي الحكومات قدراً كبيراً من المرونة في معالجة مشاكل إساءة استعمال المخدرات المحلية. والدول تكون ممثلة للاتفاقية ما دامت تفي بالالتزام العام الذي "يقضي بوجوب اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية لقصر... استعمالها وحيازتها على الأغراض الطبية والعلمية" (المادة ٤ (ج)).

كما تلزم الاتفاقية الوحيدة الدول الأعضاء بأن تساعد مدمني المخدرات من مواطنيها بالمعالجة الطبية وإعادة التأهيل (٤٤١)، (صفحة ٦٦). وكانت الصيغة الأصلية للفقرة ١ من المادة ٣٨، قبل تعديلها في عام ١٩٧٢، هي: "تنظر الدول الأطراف، باهتمام خاص، في اتخاذ التدابير اللازمة لتزويد مدمني المخدرات بالعلاج الطبي والعناية والتأهيل". ولم يرد أي التزام من هذا القبيل في المعاهدات الدولية السابقة الخاصة بالمخدرات، رغم الرأي القديم العهد القائل إن ضحايا الإدمان يحتاجون إلى المساعدة بالمعالجة والرعاية التالية للمعالجة وإعادة التأهيل (١٩٨١)، (صفحة ٤٤٦).

^{١٠} تستند المادة ٣٦ من الاتفاقية الوحيدة في الواقع إلى المادة ٤٥ السابقة من المشروع الثالث، الذي أدّى دور وثيقة العمل لمؤتمر المفوضين. وذكرت الفقرة ١ من ذلك المشروع الحيازة من بين الأفعال الموجبة للعقوبة. وكانت المادة ٤٥ هذه متضمنة في الفصل التاسع المعنون "تدابير ضد التجار غير الشرعيين". وفي آخر الأمر لم يتبع تقسيم المشروع إلى فصول في الاتفاقية الوحيدة، وكان ذلك هو السبب الوحيد لحذف عنوان الفصل، وكذلك كل عناوين الفصول. ولا تزال المادة ٣٦ في الجزء من الاتفاقية الوحيدة الذي يتناول الاتجار غير المشروع. وتسبقها المادة ٣٥، عن مكافحة الاتجار غير المشروع، وتليها المادة ٣٧، عن الضبط والمصادرة. وأمام هذه الخلفية كان مؤلفو التعليق ميّالين إلى تأييد الرأي القائل إن الحيازة بغرض التوزيع وحدها لا الحيازة لغرض الاستهلاك الشخصي كانت موجبة للمعاقبة بموجب المادة ٣٦ من الاتفاقية الوحيدة (تعليق على الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١). (Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, United Nations publication, Sales No. E.73.XI.1.)

بروتوكول سنة ١٩٧٢ المعدل للاتفاقية الوحيدة

زاد استعمال المخدرات بصورة مذهلة مع حدوث التغييرات الاجتماعية والثقافية التي شهدتها الستينات، في أمريكا الشمالية أولاً ثم في أوروبا بعد ذلك. وكان استعمال المخدرات لأغراض ترفيهية هو السمة المركزية لبعض تلك التغييرات. وفي الولايات المتحدة وحدها زاد إلقاء القبض بسبب الحيازة بمقدار عشرة أضعاف على مستوى الولايات منفردة بين عام ١٩٦٥ وعام ١٩٧٠. وكشفت دراسة استقصائية على المستوى الوطني أجريت في عام ١٩٧١ أن ٢٤ مليون شخص في الولايات المتحدة استعملوا القنب. وقدر أن عدد مدمني الهيروين في البلد كان قد زاد من ما يقرب من ٥٠ ٠٠٠ في عام ١٩٦٠ إلى زهاء نصف مليون في مطلع عام ١٩٧٠ (١١)، [صفحة ٢٥٤]. وإضافة إلى استمرار التسريب من المنتجين المشروعين، وبالأخص تركيا (التي قدرت سلطات الولايات المتحدة أنها كانت مصدر ٨٠ في المائة تقريباً من المواد الأفيونية التي وجدت في الولايات المتحدة في أواخر الستينات (٢)، [صفحة ٧٥])، زاد إلى حد كبير الإنتاج غير المشروع في جنوب شرق آسيا، بالأخص في بورما. فبحلول السبعينات كانت بورما قد أصبحت أكبر موردي المواد الأفيونية غير المشروعة في العالم. وكان يجري الكثير من عمليات تحويل الأفيون البورمي إلى هيروين في تايلند المجاورة (١٧)، [صفحة ٨ والصفحات ٢٤٢-٣٥٤]. وأثناء حرب فيتنام انتشر تعاطي الهيروين عند الجنود الأمريكيين المتمركزين في جنوب شرق آسيا (١١)، [صفحة ٢٥٨].

وعندما أعلن رئيس الولايات المتحدة ريتشارد نيكسون "الحرب على المخدرات" في أوائل السبعينات كان الهيروين هدفاً خاصاً [٧٩]. وفي الحرب على المخدرات خصّصت موارد اتحادية لجهود خفض العرض وإنفاذ القانون، وكذلك للبحوث والمعالجة والتعليم. واقترحت الولايات المتحدة عقد مؤتمر جديد من أجل الانساق على عدد من التدابير الجديدة لمراقبة المخدرات. وعليه عقد مؤتمر في جنيف في آذار/مارس ١٩٧٢ لتعديل الاتفاقية الوحيدة لسنة ١٩٦١، بغية تعزيز جهود خفض كل من العرض والطلب (٤٢)، [صفحة ٢٣٦].

ومن خلال إدخال تعديلات دقيقة على الاتفاقية الوحيدة يشدد البروتوكول على ضرورة تعزيز نظام المراقبة الحالي، وزيادة الجهود الرامية إلى منع الإنتاج غير المشروع، وتعزيز جهود مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات، ومنع استعمال المخدرات، ومعالجة عواقب إساءة استعمال المخدرات. ويتألف البروتوكول من ٢٢ تعديلاً للاتفاقية الوحيدة. ومعظم البلدان التي صدّقت على الاتفاقية الوحيدة وقعت على البروتوكول أيضاً وصدّقت عليه. وحتى نيسان/أبريل ٢٠٠٩ كان هناك بلدان فقط — أفغانستان وتشاد — وقعتا الاتفاقية الوحيدة وصدّقا عليها ولكن لم ينضما بعد إلى بروتوكول سنة ١٩٧٢ المعدل لها (٧٧)، [صفحة ٣٥].

ووفقاً للمادة ١٩ المعدلة، كان يتعين على الحكومات أن تقدم إلى الهيئة معلومات عن "مساحة الأراضي (بالحكتارات) التي ستستخدم في زراعة خشخاش الأفيون وموقعها الجغرافي" وعن "كمية الأفيون التي ستننتج بالتقريب". وكان المقصود من ذلك هو تحسين المراقبة الدولية المفروضة على إنتاج الأفيون المشروع. وسبق أن توخى بروتوكول الأفيون لعام ١٩٥٣ هذه الاقتضاءات الخاصة بالإبلاغ، ولكن استعصى عنها بدء نفاذ الاتفاقية الوحيدة لسنة ١٩٦١ (٨٠)، [صفحة ٣٩].

وكان المقصود من المادة ٢١ مكرر "تحديد إنتاج الأفيون" هو إيجاد حوافز اقتصادية للبلدان المصدرة للأفيون من أجل الحفاظ على مستوى معايير المراقبة. فعند عدم وفاء أي بلدان بالتزاماتها، كانت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات مكلفة بخصم أي كميات ترى الهيئة أنها أدخلت في الاتجار غير المشروع في ذلك البلد من حصة البلد لإنتاج الأفيون المشروع للسنة التالية. وكان يمكن أن يحدث ذلك الوضع نتيجة لعدم كفاية تدابير منع الإنتاج غير المشروع أو عدم كفاية المراقبة على الإنتاج المشروع. وكان المفروض أن تعاقب الهيئة بهذه الطريقة أي بلد لم ينفذ أساليب كافية للمراقبة بفرض عقوبة اقتصادية على صناعة الأفيون الطبي.

وفي الفقرة ٢ التي أضيفت إلى المادة ٢٢، كان يتعين على البلدان التي تحظر زراعة خشخاش الأفيون أو نبتة القنب أن تلتزم بضبط "أية نباتات تزرع بصورة غير شرعية وتدميرها". وتتناول المادة ١٤ المساعدة التقنية والمالية التي توفرها هيئات الأمم المتحدة المختصة والوكالات المتخصصة من أجل تنفيذ الاتفاقية. وكانت خلفية ذلك صراع دام عدة عقود بين البلدان النامية التي تنتج مخدرات نباتية الأصل والبلدان المتقدمة النمو التي تستهلكها. ودأبت البلدان المنتجة على طلب مساعدة خارجية مقابل خفض إنتاج المخدرات، واعتبرت البلدان المستهلكة في بداية الأمر أن ذلك الطلب صورة غير مقبولة من الابتزاز. ولكن بدأت المواقف تتغير مع مطلع السبعينات وظهرت الولايات المتحدة نفسها في دور مشجع قوي لإنشاء صندوق للأمم المتحدة لمكافحة إساءة استعمال العقاقير المخدرة، كان أحد أهدافه هو توفير المساعدة للبلدان النامية لإبدال المحاصيل ومن أجل التنمية البديلة [٧٩].

كما وسّع البروتوكول نطاق المادة ٣٨ من "معالجة مدمني المخدرات" إلى "تدابير إزاء إساءة استعمال المخدرات". وعليه لم تكن البلدان ملزمة قانوناً فحسب بمعالجة مدمني المخدرات وإعادة تأهيلهم، وإنما كان عليها أيضاً للمرة الأولى التزام قانوني بأن "تتخذ جميع التدابير الممكنة عملياً لمنع إساءة استعمال المخدرات ومعرفة الأشخاص المتورطين بذلك، في وقت مبكر"؛ إضافة إلى التزام قانوني بـ "إدماج [هؤلاء الأشخاص] اجتماعياً" ([٨٠]، صفحة ٨٤).

ووفر البروتوكول بدائل ممكنة للحبس المدمني المخدرات في الفقرة ١ (ب) من المادة ٣٦: "بالرغم من أحكام البند السابق، يجوز للدول الأطراف، عندما يرتكب مسيئو استعمال المخدرات مثل هذه الجرائم، أن تتخذ بحق هؤلاء الأشخاص، إما عوضاً عن إدانتهم أو معاقبتهم، أو بالإضافة إلى إدانتهم ومعاقبتهم، التدابير اللازمة لتزويدهم بالعلاج الطبي، والتعليم، والرعاية اللاحقة وإعادة التأهيل وإعادة إدماجهم اجتماعياً". ووفقاً لهذا النص كان يجوز للدول الأطراف أن تجعل المعالجة محل إدانة أو معاقبة مسيئي الاستعمال الذين ارتكبوا عن عمد أي جريمة من الجرائم الواردة في الفقرة الفرعية (أ): "زراعة المخدرات، وإنتاجها، وصنعها، واستخراجها، وتخزينها، وحيازتها، وتقديمها، وعرضها للبيع، وتوزيعها، وشرائها، وبيعها، وتسليمها بأية صفة من الصفات، والسمسرة فيها، وإرسالها وتزويرها، ونقلها، واستيرادها، وتصديرها، خلافاً لأحكام هذه الاتفاقية". ويلاحظ التعليق

أن الدول لا تفعل ذلك عادة إلا في حالة الجرائم البسيطة نسبياً، مثل الاتجار غير المشروع بكميات صغيرة نسبياً من المخدرات. كما قيل إن تلك البدائل لا يمكن تطبيقها إلا على الجناة الذين يرتنون المخدرات ([٨٠]، الصفحتان ٧٦-٧٧). وأخيراً، تضمّن البروتوكول عدداً من الاشتراطات كان يقصد بها تحسين فعالية الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات ([٤٤]، صفحة ٦٨).

ويحتمل أن بعض الأحكام المذكورة أعلاه، إضافة إلى القرار الذي اتخذته تركيا يحظر زراعة خشخاش الأفيون بعد ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٧٢ [٨١]، عكست مؤقتاً اتجاه نمو استهلاك الهيروين عالمياً. كما انخفض إنتاج الأفيون غير المشروع خلال تلك الفترة، بالأخص في تايلند. وعلاوة على ذلك، أبلغت تركيا الأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر ١٩٧٤ بأنها سوف تسمح من جديد بزراعة الخشخاش المرخصة لأغراض طبية ([٨٢]، الصفحتان ٣٥-٣٦)، وكان أداء المراقبة جيداً جداً في تلك المرة. وقد تحولت تركيا إلى أسلوب قش الخشخاش لأنه أقل عرضة للتسريب.

اتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١

شهدت اليابان في أعقاب الحرب العالمية الثانية وباء من إساءة استعمال الميثامفيتامين كان واسع النطاق نسبياً وكانت تزوده مخزونات ضخمة من الميثامفيتامين المدخنة أثناء الحرب. وفي آخر الأمر وضعت إجراءات مشددة وصارمة من جانب الحكومة في عام ١٩٥٤ حداً لذلك الوباء. وفي الوقت نفسه تقريباً بدأ استعمال الأمفيتامين يمتد في البلاد الإسكندنافية والمملكة المتحدة، وبدأت إساءة استعمال الميثامفيتامين تتوسع في الولايات المتحدة. وشهدت تلك الفترة ذروة استعمال المخدرات الذهانية الأثر، بما فيها ثاني ديانيلاميد حامض النيسرجيك (LSD). ونفوذها الثقافي. وكان يتزايد شيوخ إساءة استعمال المخدرات المتعددة، وأصبح متعاطوها يدمنون مواد متعددة.

وفي منتصف الستينات كانت معظم البلدان لا تفرض إلا حداً أدنى من القيود على توزيع الأمفيتامينات والباربيتورات والمهدئات وسائر المخدرات الاصطناعية غير النباتية الأصل. ومع تزايد شدة المشاكل السابق ذكرها، أدخلت قيود في عدد من البلدان المتقدمة النمو، فحث ذلك الشركات الصيدلانية على تسويق منتجاتها بمزيد من الحماس في أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا. فأصبحت بذلك إساءة استعمال المواد الذهانية الأثر ظاهرة عالمية حقاً، وبدأ يعلو صوت عدة بلدان نامية مندداً بتطبيق معايير مزدوجة على المخدرات ([٤٢]، الصفحات ٢١٩-٢٢٦). وكانت تلك الأوبئة تبدو في البداية ظواهر معزولة، ولكن بحلول منتصف الستينات بدا أن الاتجاه العام المتصاعد في إساءة استعمال المؤثرات النفسية يرقى إلى ظاهرة عالمية.

وفي عام ١٩٦٧ أعربت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات ومكتب الشؤون القانونية في الأمم المتحدة ومنظمة الصحة العالمية عن رأي مفاده أن هناك حاجة إلى وضع معاهدة جديدة من أجل مراقبة تلك المؤثرات العقلية. وكانت جماعات الضغط الصيدلانية حذرة من ذلك، وكان من السخري أنها استعانت بنفس حجج مقاومة المراقبة التي تذرعت بها قبل سنوات البلدان النامية المنتجة للمخدرات

النباتية الأصل. فظهر تحالف من أجل "المراقبة الشديدة" بين البلدان الإسكندنافية وبلدان الكتلة السوفياتية وعدد من الدول المنتجة لمخدرات من أصل نباتي (وهي لم تكن تفهم لماذا يراد إخضاعها لمراقبة أكثر شدة من البلدان الثرية التي تنتج فيها المؤثرات العقلية). أما الولايات المتحدة، التي كانت توجد فيها صناعة صيدلانية كبيرة ومشكلة إساءة استعمال ضخمة، فاتخذت موقفاً وسطاً. وكان بعض ممثلو الصناعة الصيدلانية يؤيدون وضع معاهدة، إذ أدركوا أنها سوف تفرض مستوى من المراقبة بحكم الواقع لن تتجاوزه معظم البلدان. ورأوا أن ذلك سوف يسمح للصناعة بأن تواصل إجراء البحوث وتسويق المواد الجديدة عالمياً، في حين أن الحواجز الدنيا التي تقيمها المعاهدة سوف تصدّ المنافسين المجريدين من المبادئ. ومع ذلك كانت المصلحة العظمى للشركات الصيدلانية هي أن تبقى أوجه المراقبة الجديدة عند حدٍّ أدنى (٤٢١)، الصفحات ٢٢٨-٢٣١).

وكان الحل الوسط الناتج من ذلك خطوة كبرى إلى الأمام بالنسبة إلى المراقبة الدولية للمخدرات ويظل يشكل أساساً لمراقبة المؤثرات العقلية اليوم. واتفاقية المؤثرات العقلية، المعروفة أيضاً باسم اتفاقية فيينا لسنة ١٩٧١، وضعت تحت المراقبة الدولية عدداً من المنشطات الأمفيتامينية، والمهلوسات (مثل LSD)، والمنومات المهدئة، ومضادات القلق (البنزوديازيبينات والباربيتورات)، والمسكنات، ومضادات الاكتئاب. وأضيف في العقود اللاحقة عدد كبير من المواد الأخرى التي تشكل جزءاً من تلك المجموعات (٨٣)، الصفحات ٣٣-٥٨). وحضرت ٧١ دولة مؤتمر المفوضين، وكذلك منظمة الصحة العالمية والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية [٨٤]. كما حضره عدد من ممثلي شركات صيدلانية مختلفة. ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في آب/أغسطس ١٩٧٦. وحتى آذار/مارس ٢٠٠٩ كانت ١٨٣ من البلدان أطرافاً في الاتفاقية، أي ما يعادل ٩٥ في المائة من مجموع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وأكثر من ٩٩ في المائة من مجموع سكانها (٨٣)، الصفحات ٥-١١).

تتألف اتفاقية سنة ١٩٧١ من ٣٣ مادة. واستند نظام المراقبة الوارد فيها إلى اتفاقية سنة ١٩٦١، إلا أنها تضمّنت أيضاً بعض المستجدات. فكانت هناك اقتضاءات عامة خاصة بالوصفات الطبية، نصّت على عدم جواز صرف جميع المواد إلا بموجب وصفة طبية (الفقرة ١ من المادة ٩)، كما حظّر توجيه إعلانات عن هذه المواد إلى عامة الجمهور (الفقرة ٢ من المادة ١٠)، كما وجب أن تبين تحذيرات مناسبة في البطاقات الملصقة على العبوات وفي النشرات الإيضاحية المصاحبة لها (الفقرة ١ من المادة ١٠). وكان يتعيّن على الدول الأطراف في الاتفاقية، وفقاً للفقرة ١ من المادة ٢٠، أن تتخذ "كل التدابير العملية الكفيلة بمنع إساءة استعمال المؤثرات العقلية وبسرعة التعرّف على الأشخاص المعنيين ومعالجتهم، وتعليمهم، والعناية بهم بعد العلاج". ووفقاً للفقرة ٢ (أ) من المادة ٨، كان يتعين وضع نظام عام للترخيص لصنع المؤثرات العقلية والاتجار بها وتوزيعها داخلياً ودولياً.

وتتناول المادة ١٥ اقتضاءات التفتيش. فيتعيّن على الدول الأطراف أن تقيم نظاماً للتفتيش على شركات تصنيع المؤثرات العقلية، ومصدريها ومستورديها وموزعيها بالجملة والتجزئة وكذلك على المؤسسات الطبية والعلمية. كما يجوز للدولة الطرف أن تخطر جميع الدول الأطراف الأخرى عن

طريق الأمين العام، (أي مكتب الأمم المتحدة المعني بمراقبة المخدرات والجريمة)، بأنها تحظر استيراد مادة أو أكثر من مادة من المؤثرات العقلية. ويجب بعد ذلك على البلدان التي أخطرت أن تتخذ تدابير لضمان عدم تصدير أي من المواد المحددة في الإخطار إلى ذلك البلد (المادة ٣). وتتوخى المادة ٢١ عدداً من التدابير لمكافحة الاتجار غير المشروع بتلك المواد، بما في ذلك المساعدة المتبادلة في مجال إنفاذ القانون (الفقرات (ب)-(د) من المادة ٢١) وفي مجال التعاون القضائي (الفقرة (هـ) من المادة ٢١).

وإضافة إلى القواعد واللوائح التنظيمية العامة المذكورة أعلاه التي تنطبق على جميع المؤثرات العقلية، وضعت الاتفاقية أربعة جداول مختلفة للمؤثرات العقلية الخاضعة للمراقبة، استناداً إلى معايير اثنين: القيمة العلاجية المحتملة للمادة والأخطار المحتملة المتصلة باستهلاكها ([٤٤]، صفحة ٦٩). والأخطار التي تبرّر الإدراج في جدول هي قدرة المادة المعنية على إيجاد حالة اتكالية (الفقرة ٤ (أ) '١١' (١) من المادة ٢)؛ واحتمال إساءة الاستعمال، أي القدرة على تنبيه الجهاز العصبي المركزي أو انحطاطه بما يولد هلوسات أو اضطرابات في وظيفة الحركة أو في التفكير أو في السلوك أو الإحساس أو المزاج (الفقرة ٤ (أ) '١١' (٢) من المادة ٢)؛ واحتمال إيجاد مشكلة تتعلق بالصحة العامة ومشكلة اجتماعية (الفقرة ٤ (ب) من المادة ٢). وبذلك يحتمل أن تكون جدول المواد بموجب اتفاقية سنة ١٩٧١ أكثر تقييداً من جدول المواد الأفيونية أو المواد المتصلة بالكوكايين بموجب اتفاقية سنة ١٩٦١.

ويورد الجدول الأول المواد المحظورة، باستثناء الاستعمال للأغراض العلمية والأغراض الطبية المحدودة جداً. والأحكام البالغة الشدة للجدول الأول (المادة ٧) لا تسمح بصنع تلك المواد أو الاتجار فيها أو توزيعها أو حيازتها إلا بمقتضى تراخيص خاصة وإذن مسبق، وذلك دائماً تحت إشراف حكومي دقيق، كما تقيّد مقدار ما يزود به. وتقتصر عمليات التصدير والاستيراد على التجارة بين السلطين أو الوكالتين المختصتين في البلد المصدر والبلد المستورد (الفقرة (و) من المادة ٧). وتتضمن المواد المدرجة حالياً في الجدول الأول مادة ميثيلين ديوكسي أمفيتامين (MDA) وميثيلين ديوكسي ميثامفيتامين (MDMA) (إكستاسي)، اللتين لا توجد لهما إلا استخدامات علاجية يعترف بها محدودة للغاية. والمعاملات التجارية العادية بالغة الصعوبة عموماً بالنسبة إلى المواد المدرجة في الجدول الأول.

والمواد المدرجة في الجدول الثاني قد يكون احتمال إساءة استعمالها قوياً أو يساء استعمالها على نطاق واسع، ولكنها تتميز أيضاً بخواص تجعلها ملائمة لاستعمالات علاجية يعترف بها عموماً. ويدخل ضمن هذه الفئة عدد من المنشطات الأمفيتامينية، من بينها الميثامفيتامين والأمفيتامين والميثيل فينيدات والفيناثلين، إضافة إلى مادة مهلوسة واحدة (الفينيسيكليدين) وبعض المهدئات المنومة (الميثاكوالون والسيكوباربيتال) ([٨٣]، الصفحات ٣٥-٤٠). والمعاملات التجارية المتصلة بتلك المواد ممكنة، إلا أنها تبقى تحت مراقبة شديدة. ويجب أن يحتفظ الصنّاع والموزعون بالجملة والمصدرون والمستوردون بسجلات تبين بالتفصيل الكميات المصنوعة، وكل عملية احتياز وصرف والتاريخ، واسم المورد واسم المتلقي (الفقرة ٢ من المادة ١١). كما تحتاج إلى أذن استيراد وتصدير

منفصلة (الفقرة ١ (أ) من المادة ١٢) ويجب أن تزود السلطات الوطنية الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات بإحصاءات سنوية تتعلق بالكميات المصنوعة والمصدرة إلى كل بلد والمستوردة من كل بلد، وعن المخزون الموجود لدى الصانع فيما يتعلق بكل مادة مدرجة في الجدولين الأول والثاني (الفقرة ٤ (أ) من المادة ١٦).

والمراقبة المفروضة على المواد المدرجة في الجدول الثالث والجدول الرابع أقل شدة. وتتضمن المواد المدرجة في الجدول الثالث الكاثين، وهو منشط للجهاز العصبي المركزي، وبعض الباربيتورات (الأموباريتال والسيكلوباريتال، والبنثوباربيتال)، والفلونيترازيبام، والبنزوديازيبين الذي تكثر إساءة استعماله، والبوبرينورفين، وهو مادة أفيونية تستعمل في عدة بلدان كعلاج إبدالي، والبنزازوسين، وهو مادة أفيونية مسكنة يفاد عن إساءة استعمالها على نطاق واسع في بعض البلدان الأفريقية.

وليس هناك حاجة إلى أذن استيراد أو تصدير منفصلة للمواد المدرجة في الجدول الثالث، كما أن اقتضاء حفظ السجلات أقل شدة. فلا يجب أن تزود السلطات الوطنية الهيئة إلا بمعلومات إجمالية عن الكميات المصنوعة والمصدرة والمستوردة (الفقرة ٤ (ب) من المادة ١٦).

ومعظم المواد المدرجة في الجدول الرابع بنزوديازيبينات، من بينها الديازيبام، والباربيتورات مثل الفينوباربيتال. ولا تلزم أذن استيراد أو تصدير منفصلة لهذه المواد المدرجة في الجدول الرابع. واقتضاءات حفظ السجلات بسيطة، إذ لا يلزم إلا أن تبين مجموع كميات المخدرات المعيّنة المصنوعة والمصدرة والمستوردة. وبالمثل، لا يجب أن تزود السلطات الوطنية الهيئة إلا بمعلومات إجمالية (أي غير تفصيلية) عن الكميات المصنوعة والمصدرة والمستوردة من أي من تلك المواد (الفقرة ٤ (ب) من المادة ١٦).

إذا كان هناك ما يدعو الهيئة إلى الاعتقاد بأن أهداف الاتفاقية مهددة بخطر حقيقي بسبب عدم قيام أحد البلدان بتنفيذ أحكامها يمكن للهيئة أن توصي الدول الأطراف والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة المخدرات بوقف تصدير أو استيراد أو تصدير واستيراد المؤثرات العقلية المعيّنة من البلد المعني أو إليه (الفقرتان ١ و ٢ من المادة ١٩). ويعطي ذلك للهيئة آلية قوية للجزاءات.

وكمثل الاتفاقية الوحيدة، حددت اتفاقية سنة ١٩٧١ دورَي الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات والأمين العام (الآن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة). وفي حين أن دور الهيئة هو أساساً رصد صنع المؤثرات العقلية والاتجار بها على نحو مشروع، فدور الأمين العام (المكتب) هو أساساً مراقبة الجانِب غير المشروع. فيجب أن تقدّم الحكومات إلى الأمين العام معلومات عن "التطورات الهامة التي وقعت... فيما يتعلق بإساءة استعمال المؤثرات العقلية والاتجار غير المشروع بها" (الفقرة ١ (ب) من المادة ١٦)، وخصوصاً "عن حالات الاتجار غير المشروع بالمؤثرات العقلية، أو حالات الاستيلاء على المواد موضوع الاتجار غير المشروع، إذا بدت للدول الأطراف أهمية هذه الحالات بسبب: (أ) الكشف عن اتجاهات جديدة، أو (ب) ضخامة الكميات المعنية، أو (ج) الضوء الذي تلقيه على مصادر الحصول عليها، أو (د) الوسائل المستخدمة من جانب التجار غير الشرعيين" (الفقرة ٣ من المادة ١٦).

الاستراتيجية الدولية لمكافحة إساءة استعمال العقاقير لسنة ١٩٨١

رغم الجهود المبذولة طوال العقود السابقة حدثت زيادة حادة في إساءة استعمال المخدرات في العديد من البلدان قرب نهاية السبعينات، فقد توقف التقدم المحرز مبدئياً في كبح مشكلة الهيروين العالمية عندما سدَّ النقص في العرض الذي أوجده تركيزاً في إنتاج الأفيون في المكسيك والمثلث الذهبي. كما حدثت زيادة في إنتاج الأفيون وتسريبه من إيران. وانتهى ذلك بعد أن أعلنت الثورة الإسلامية عدم مشروعية إنتاج الأفيون في عام ١٩٧٩. وأدّى ذلك عن غير قصد إلى تحوّل إنتاج الأفيون إلى باكستان المجاورة لها ثم إلى أفغانستان فيما بعد.

وزاد إنتاج القنب واستهلاكه عالمياً، مع تزايد الإنتاج في أمريكا اللاتينية وتزايد الاستهلاك في أمريكا الشمالية وفي أوروبا. كما ساعدت تجارب إنهاء تجريم استعمال القنب في كثير من الولايات في مختلف أنحاء الولايات المتحدة في السبعينات وجود جوٍّ عام من التسامح إزاء استهلاك المخدرات وتزايداً سريعاً في معدلات انتشار استعمال المخدرات [٨٥] في الولايات المتحدة في النصف الثاني من السبعينات.* وبالتوازي مع ذلك، كان إنتاج الكوكايين غير المشروع في المنطقة الأندية يتزايد منذ مطلع السبعينات. وبدأ الكوكايين يظهر كم مشكلة خطيرة في أمريكا الشمالية ابتداءً من الثمانينات.

وأخذت لجنة المخدرات ذلك في الحسبان ودرست إمكانيات إطلاق استراتيجية شاملة لخفض إساءة استعمال المخدرات عالمياً. وأدّى ذلك في عام ١٩٨١ إلى وضع الاستراتيجية الدولية لمكافحة إساءة استعمال العقاقير ([٤٤]، الصفحتان ٧٠-٧١). ودعت الاستراتيجية إلى تعاون دولي لمكافحة إساءة استعمال المخدرات والاتجار بها وكانت تهدف إلى تحقيق ما يلي: (أ) تحسينات في نظام مراقبة المخدرات، (ب) حفظ توازن بين عرض المخدرات والطلب عليها المشروعين، (ج) القضاء على عرض المخدرات غير المشروع، (د) خفض الاتجار غير المشروع، (هـ) خفض الطلب غير المشروع ومنع إساءة استعمال المخدرات، (و) الالتزام بمعالجة ميسّية استعمال المخدرات وإعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم في المجتمع. كما دعت الاستراتيجية إلى أن تقدّم مختلف المنظمات والوكالات العاملة ضمن منظومة الأمم المتحدة مزيداً من الدعم لمساعدة الحكومات في أنشطة مثل إبدال المحاصيل وإنفاذ قوانين المخدرات والتربية الوقائية في مجال المخدرات.

واستعرضت حالة تنفيذ الاستراتيجية كل سنة من خلال تقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي. ورغم أن تلك التقارير كانت تشير إلى أن المجتمع العالمي يعزّز جهوده في المعركة المستمرة الجارية ضد إنتاج المخدرات والاتجار بها على نحو غير مشروع وإساءة استعمالها، كانت التقارير ذاتها تشير إلى زيادة فعلية مستمرة في مستويات إنتاج المخدرات واستهلاكها عالمياً. ونُسب ذلك إلى الزيادة السريعة في تطور شبكات الاتجار بالمخدرات العالمية.

* زاد المعدّل السنوي لانتشار تعاطي القنب عند طلبة الصف الثاني عشر في الولايات المتحدة، وفقاً للدراسات الاستقصائية السنوية للمدارس الثانوية، من مستوى كان مرتفعاً بالفعل بلغ ٤٠ في المائة في عام ١٩٧٥، إلى ٥٠,٨ في المائة في عام ١٩٧٩. وبحلول عام ٢٠٠٧ كان المعدل قد انخفض إلى ٣١,٧ في المائة (المصدر: المعهد الوطني لشؤون تعاطي المخدرات (National Institute on Drug Abuse, Monitoring the Future, 1975-2007).

وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤، اعتمدت الجمعية العامة إعلان مكافحة الاتجار بالمخدرات وإساءة استعمال العقاقير ([٤٤]، صفحة ٧٢). وأعلنت الجمعية "أن الإنتاج غير الشرعي للمخدرات، والطلب غير المشروع عليها، وإساءة استعمال العقاقير، والاتجار غير المشروع في المخدرات إنما يعوق سبيل التقدم الاقتصادي والاجتماعي ويشكل تهديداً خطيراً لأمن وتنمية كثير من البلدان والشعوب، وينبغي مكافحته بجميع الوسائل المعنوية والقانونية والمؤسسية على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية". ومضى الإعلان قائلاً "تتعهد الدول الأعضاء بتكثيف الجهود وتنسيق الاستراتيجيات الرامية إلى السيطرة على تلك المشكلة المعقدة المتعلقة بالاتجار بالمخدرات وإساءة استعمال العقاقير والقضاء على تلك المشكلة عن طريق برامج تشمل على بدائل اقتصادية واجتماعية وثقافية". وكانت أهمية البيانين تكمن في توضيحهما للصلات بين مشكلة المخدرات والتنمية الاجتماعية والاقتصادية وتأكيدهما على المسؤولية الجماعية التي تحملها جميع الدول.

إعلان المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها لسنة ١٩٨٧ والمخطط الشامل المتعدد التخصصات للأنشطة المقبلة في ميدان مكافحة إساءة استعمال العقاقير

ظلت مستويات إنتاج المخدرات والاتجار بها وإساءة استعمالها مرتفعة حتى الثمانينات. فاستمر إنتاج الأفيون غير المشروع في بورما على مستويات مرتفعة، وظهرت أفغانستان كأحد كبار البلدان في مجال إنتاج الأفيون غير المشروع. ومدّت المخدرات المجاهدين بموارد مالية في نضالهم ضد الحكومة الشيوعية القائمة في كابول في ذلك الوقت والمسنودة من روسيا. وسجّل إنتاج ورقة الكوكا غير المشروع وما نتج منه من صنع الكوكايين في المنطقة الأندية رقماً قياسياً جديداً سنة تلو الأخرى. وظل إنتاج القنب واستهلاكه مرتفعاً، إلا أنه جرت بعض عمليات الاستئصال الكبيرة في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية. وفي الوقت نفسه بدأت تقل أهمية الفاصل التقليدي بين البلدان المنتجة والبلدان المستهلكة مع استمرار تزايد عدد البلدان المتأثرة من الاتجار بالمخدرات وإساءة استعمالها. ولخص الوضع كما يلي: "يمثل الارتفاع المفاجئ في إدمان العقاقير منذ الستينات ظاهرة لم يسبق لها مثيل، من حيث أبعادها على الأقل. فقد انتشر الإدمان في كوكب الأرض كله، ويكاد لا ينجو منه أي بلد وأية طبقة اجتماعية وأي فئة عمرية، بصرف النظر عن الجنس والعرق. كما أن الضرر الواقع على الصحة الجسمية والنفسية والاجتماعية عند الأفراد والمجتمعات جعل من إدمان العقاقير خطراً عاماً على نطاق العالم كله. وأصبح الإدمان مثار قلق عميق عند حكومات عديدة، لأنه يؤثر في الصحة العامة وصحة المجتمع وعلى الموارد الاقتصادية" [٨٦].

وأدت تلك الزيادة الشاملة إلى تجدد جهود معالجة مشكلة المخدرات على الصعيد العالمي في عام ١٩٨٧، فعقد مؤتمر وزاري في فيينا من ١٧ إلى ٢٦ حزيران/يونيه حضره ممثلون عن ١٣٨ دولة ([٤٤]، صفحة ٧٢)، والإعلان السياسي الذي اعتمد في مؤتمر عام ١٩٨٧ [٨٧] أكد من جديد الإرادة

السياسية لاتخاذ إجراءات قوية ضد إساءة استعمال المخدرات والاتجار بها وتحديد نقاط مرجعية لقياس التقدم المحرز. وأكد الإعلان من جديد المسؤولية الجماعية للحكومات عن توفير الموارد اللازمة للقضاء على الإنتاج غير المشروع والاتجار غير المشروع وعلى تعاطي المخدرات. "ونحن إذ نعمل على وضع إجراءات فعّالة لمكافحة تعاطي العقاقير، وإنتاجها والاتجار بها بصورة غير مشروعة، نشدد على الحاجة إلى أن يتخذ المجتمع الدولي تدابير لمعالجة جميع جوانب المشكلة وأسبابها" [٨٧].

وأثناء المؤتمر، اعتمدت مبادئ توجيهية سمّيت المخطط الشامل المتعدد التخصصات للأنشطة المقبلة. وكان المخطط الشامل مقسماً إلى أربعة فصول (عن الوقاية من الطلب غير المشروع، ومراقبة العرض، وقمع الاتجار غير المشروع، والمعالجة وإعادة التأهيل) وتضمّن ٣٥ هدفاً حدّدت المشاكل واقتُرحت إجراءات (وترد إشارة محدّدة إلى المخطط الشامل المتعدد التخصصات في الفقرة الرابعة من المادة ١٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨، التي تنص على أن "تتخذ الأطراف، بغية التخفيف من المعاناة البشرية والقضاء على المخاوف المالية للاتجار غير المشروع ما تراه ملائماً من التدابير... ويجوز أن تستند هذه التدابير، في جملة أمور، إلى توصيات... المخطط الشامل المتعدد التخصصات الذي اعتمدته المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها المعقود في عام ١٩٨٧، بقدر ما [يتصل بـ] الوقاية والعلاج وإعادة التأهيل [٨٨]).

وكان أحد الإنجازات الرئيسية للمخطط الشامل المتعدد التخصصات عرض "نهج متوازن" يتّبع حيال مشكلة المخدرات ([٤٤]، صفحة ٧٤). وفي الفصل الأول تناول نموذج مراقبة العرض (الفقرة ١٨)، مقابل نموذج مراقبة الطلب (الفقرة ٢٠). وخلص (الفقرة ٢١) إلى أنه "ينبغي، لمعالجة مجموعة المشاكل الناشئة عن إساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، تخفيض عرض العقاقير والطلب عليها على السواء، واتخاذ الإجراءات اللازمة لكسر الحلقة التي تربط بين الطلب والعرض، أي الاتجار غير المشروع" [٨٧].

وأوصى المخطط الشامل المتعدد التخصصات بتنفيذ نظام للإنذار المبكر ببيان حدوث تحولات في ما يفضل من يسيؤون استعمال المخدرات. وشجع وضع برامج تربية وطنية (الفقرات ٥٦-٧٣) وإدراج مناهج خاصة بمنع إساءة استعمال المخدرات في جميع المؤسسات التعليمية، إضافة إلى مناهج للمدرسين والآباء ورجال الدين والأطباء والصيادلة (الفقرة ٦٠). وإضافة إلى ذلك، تناول أخطار إساءة استعمال المخدرات في مكان العمل (الفقرات ٧٤-٩٦) حيث طلب من منظمات أرباب العمل ومنظمات العمال أن تعدّ برامج عمل مشتركة لأعضائها بهدف تئيمهم عن إساءة استعمال المخدرات (الفقرة ٨٠). كما سلّط الضوء على دور الأنشطة الثقافية والرياضية كبدايل لإساءة استعمال المخدرات (الفقرات ٩٧-١٠٤).

ودعا الفصل الثاني من المخطط الشامل المتعدد التخصصات إلى تعزيز تدابير مراقبة عرض المخدرات وتوسيع نطاقها. وروّج لتقديم المساعدة الاقتصادية والمالية الانتقالية للمزارعين وشجع

منظومة الأمم المتحدة أن تسعى للحصول على تبرعات من المؤسسات المالية الدولية والحكومات من أجل مشاريع التنمية الريفية المتكاملة (الفقرة ٢١٨). إلا أنه وضح أنه يجب أن تكون تلك المساعدة متوقفة على التحلي كلياً عن الزراعة غير المشروعة (الفقرة ٢٠٦). وكانت مراقبة السلائف الكيميائية مجالاً رئيسياً آخر للعمل (الفقرات ١٧٣-١٨٧).

وتناول الفصل الثالث الاتجار غير المشروع، وعمليات التسليم المراقب، وتسليم المطلوبين، وغسل الأموال.

وتناول الفصل الرابع من المخطط الشامل المتعدد التخصصات المعالجة وإعادة التأهيل، وشدد من جديد على أهمية التقييمات من أجل تحسين نتائج المعالجة (الفقرة ٣٥١). ورأى أن إدمان المخدرات اضطراب مزمن ومتكرر يستجيب للعلاج. إلا أنه لاحظ أنه قد تلزم عدة أطوار علاجية قبل أن يتحقق الامتناع الطويل الأجل (الفقرة ٤٠٨). وشدد المخطط الشامل المتعدد التخصصات على أهمية التفيتش عن مدمني المخدرات في بيئتهم الاعتيادية لإرشادهم إلى العلاج (الفقرة ٣٦٨) وعلى أنه يجب أن تنفذ المراكز العلاجية برامج علاجية مكيفة وفقاً للحالة الفردية (الفقرة ٣٧٢). وفيما يتعلق بالأمراض المنقولة من خلال عادات تعاطي المخدرات، مثل الأيدز وفيروسه والتهاب الكبد، أوصى بأنه عندما يتعذر إيقاف استعمال المخدرات فوراً، ينبغي أن يدرس خبراء تدابير وقائية، ما دامت تلك التدابير لا تعزز أو تيسر إساءة استعمال المخدرات (الفقرات ٣٩١).

وإحياءً لذكرى نتيجة ذلك المؤتمر، قررت الجمعية العامة، في الفقرة ٥ من قرارها ٤٢/١١٢، "أن يحتفل بالسادس والعشرين من حزيران/يونيه من كل سنة ليكون "اليوم الدولي لمكافحة تعاطي المخدرات والاتجار غير المشروع بها".

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨

كانت المراقبة على المخدرات المشروعة جيدة الأداء بحلول أواخر الثمانينات. وكانت لا تزال تجري بعض عمليات التسريب من القنوات المشروعة ولكنها لم تعد مشكلة على المستوى العالمي. وكان ينطبق ذلك أيضاً على معظم مواد الجدولين الأول والثاني الخاضعة للمراقبة بموجب اتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١. وكان الوضع أقل إيجابية فيما يتعلق بعدد من مواد الجدولين الثالث والرابع. ومن ناحية أخرى، زاد إنتاج الأفيون/الهيروين والكوكايين والاتجار بها وإساءة استعمالها طوال الثمانينات. وإضافة إلى ذلك كان هناك تزايد في صنع المؤثرات العقلية سراً، بالأخص المنشطات الأمفيتامينية، في أمريكا الشمالية وأوروبا وجنوب شرق آسيا.

وزاد النفوذ العالمي لجماعات الجريمة المنظمة طوال الثمانينات. وكان أشهرها بسوء سمعتها هما كارتل مدين وكارتل كالي، اللذان كانا يتحكمان في معظم تجارة الكوكايين الكولومبي، ولم تكن الكارتلات تتجر فحسب بكميات مستمرة الزيادة من الكوكايين إلى أمريكا الشمالية وأوروبا، وإنما

بدأت أيضاً تشكل تهديداً خطيراً للإدارة الحكومية المحلية والوطنية ([٢]، الصفحات ٩١-٩٦)، إذ كانت تستخدم العائدات الإجرامية الضخمة المتأتية من تجارة الكوكايين لإفساد السلطات المحلية والوطنية. وعندما لم يكن ذلك الأسلوب فعالاً كانت تلجأ إلى أعمال العنف الرهيبة لترجيع المسؤولين عن اتخاذ القرارات. وفي عام ١٩٨٨، صرّح وزير العدل الكولومبي، غويلرمو بلازاس ألسيد، أنه لم يدفع أي بلد في العالم ثمناً باهظاً كالذي دفعته كولومبيا في مكافحة إساءة استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع فيها. وذكر بأن وزراء وقضاة في المحكمة العليا وضباط في القوّات المسلحة والشرطة وأفراد في وحدات الاستخبارات وجنوداً وصحفيين قد سقطوا، واحداً تلو الآخر، في الوقت الذي كان البلد المربوب يصرخ فيه طالباً حمايته من ذلك البلاء. وسأل إذا كان العالم قد نسي حرق سراي العدالة الكولومبي الذي كان مقراً لكبار القضاة ومسؤولي العدالة. وقال إن تجربة كولومبيا الصعبة قد مرّقت بنية البلد السياسية والاجتماعية. وقال إن التصدي لمشكلة إساءة استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع فيها في حينه وبصورة وافية ينبغي أن يحظى بأولوية قصوى على المستويين الوطني والدولي.

وأمام هذه الخلفية، طلبت الجمعية العامة في قرارها ٣٩/١٤١ إلى لجنة المخدرات - عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي - "أن تشرع، على سبيل الأولوية، في إعداد مشروع اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات، تتناول الجوانب المختلفة للمشكلة ككل، وخاصة تلك الجوانب التي لم تتطرق إليها الصكوك الدولية الحالية" وبالتالي اجتمع مؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية في فيينا من ٢٥ تشرين الثاني / نوفمبر إلى ٢٠ كانون الأول / ديسمبر ١٩٨٨. وشاركت فيه وفود من ١٠٦ من الدول واعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية.

وبدأ نفاذ اتفاقية سنة ١٩٨٨، التي تتكون من ٣٤ مادة، بعد ذلك بسنتين، في ١١ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٩٠. وثبت أنها أداة قوية في مكافحة الاتجار في المخدرات على الصعيد الدولي. وفي آذار / مارس ٢٠٠٩ كانت هناك ١٨٤ دولة طرفاً في الاتفاقية، أي ٩٥ في المائة من مجموع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وتمثل أكثر من ٩٩ في المائة من مجموع سكان العالم. وهناك بلدان فقط في أفريقيا (غينيا-الاستوائية والصومال) ليسا أطرافاً في الاتفاقية، وبلد واحد في آسيا (تيمور-ليشتي)، وبلد واحد في أوروبا (الكرسي الرسولي)، وسبعة بلدان جذرية في منطقة أوقيانوسيا ([٨٩]، المرفق الأول) (كيرباتي وجزر مارشال وناورو وبالاو وبابوا غينيا الجديدة وجزر سليمان وتوفالو)*.

وتشير ديباجة اتفاقية سنة ١٩٨٨ إلى "تزايد إنتاج المخدرات والمؤثرات العقلية والطلب عليها والاتجار فيها بصورة غير مشروعة" و"تغلغل الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية على نحو مطرد في مختلف فئات المجتمع" و"الروابط بين الاتجار غير المشروع وما يتصل به من الأنشطة الإجرامية الأخرى المنظمة التي تقوّض الاقتصاد المشروع وتهدد استقرار الدول وأمنها وسيادتها"،

* ليست جميع البلدان الجزرية الصغيرة في منطقة أوقيانوسيا دولاً أعضاء في الأمم المتحدة.

وإلى أن "الاتجار غير المشروع يدر أرباحاً وثروات طائلة تمكّن المنظمات الإجرامية عبر الوطنية من اختراق وتلوّث وإفساد هياكل الحكومات والمؤسسات التجارية والمالية المشروعة والمجتمع على جميع مستوياته"، وإلى الرغبة في "القضاء على أسباب مشكلة إساءة استعمال المخدرات والمؤثرات العقلية، من جذورها، وضمنها الطلب غير المشروع ... ثم الأرباح الهائلة". وتشدّد الديباجة على مدى خطورة المشكلة وبذلك تمهّد الطريق للالتزامات الصارمة والبعيدة الأثر نسبياً الناشئة من هذه الاتفاقية.

وبعد مجموعة من التعاريف ترد في المادة ١ تنص الاتفاقية على الهدف الرئيسي في الفقرة ١ من المادة ٢: "تهدف هذه الاتفاقية إلى النهوض بالتعاون فيما بين الأطراف حتى تتمكن من التصدي بمزيد من الفعالية لمختلف مظاهر مشكلة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية الذي له بعد دولي". وبعض التزامات الاتفاقية بعيدة الأثر، ومن الواضح أنها تذهب إلى أبعد من التي وردت في اتفاقيات سابقة. وقد أثار ذلك مخاوف من إمكانية أن تسيء استخدامها بعض البلدان لأهداف سياسية أخرى. ومن أجل تبديد تلك المخاوف، توضح الفقرة ٢ من المادة ٢ أن "على الأطراف أن تفي بالتزاماتها بموجب هذه الاتفاقية بشكل يتماشى مع مبادئ المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية للدول ومع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى".

وتتناول الاتفاقية بصورة شاملة معظم جوانب صناعة المخدرات غير المشروعة ([٤٤]، صفحة ٧٥). ففي الفقرة ١ (أ) ١١ من المادة ٣، تنص الاتفاقية على تجريم الأنشطة التالية، في حال ارتكابها عمداً: "إنتاج أي مخدرات أو مؤثرات عقلية، أو صنعها، أو استخراجها، أو تحضيرها، أو عرضها، ...، أو توزيعها، أو بيعها ...، أو تسليمها ...، أو السمسرة فيها، أو إرسالها ... أو استيرادها ... أو تصديرها خلافاً لأحكام اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة [بروتوكول ١٩٧٢] أو اتفاقية سنة ١٩٧١". وتضاف إلى هذه القائمة، في الفقرة ١ (أ) ٢١ من المادة ٣ "زراعة خشخاش الأفيون أو شجيرة الكوكا أو نبات القنب بغرض إنتاج المخدرات خلافاً لأحكام اتفاقية سنة ١٩٦١". ويلاحظ أن القائمة هي أساساً نفس القائمة الواردة في اتفاقيتي ١٩٦١ و ١٩٧١، إلا أن اتفاقية سنة ١٩٦١ ألزمت الدول الأطراف فقط بأن تجعل تلك الأنشطة جرائم يعاقب عليها، بينما تتخذ اتفاقية سنة ١٩٨٨ خطوة أخرى مهمة أبعد من ذلك وتلزم الدول الأطراف بأن تجرمها.

فتنص الاتفاقية في الفقرة ٥ من المادة ٣ على أن:

تعمل الأطراف على أن تمكّن محاكمها ... من مراعاة الظروف الواقعية التي تجعل ارتكاب الجرائم ... أمراً بالغ الخطورة:

(أ) التورط في جريمة ترتكبها عصابة إجرامية منظمة ينتمي إليها المجرم؛

(ب) تورط الجاني في أنشطة إجرامية دولية منظمة أخرى؛

(ج) تورط الجاني في أنشطة أخرى مخالفة للقانون، يسهلها ارتكاب الجريمة؛

(د) استخدام الجاني للعنف أو الأسلحة؛

(هـ) شغل الجاني لوظيفة عامة واتصال الجريمة بهذه الوظيفة؛

(و) التغير بالقصر أو استغلالهم؛

(ز) ارتكاب الجريمة في مؤسسة إصلاحية أو في مؤسسة تعليمية أو في مرفق من مرافق الخدمة الاجتماعية أو في جوارها المباشر أو في أماكن أخرى يرتادها تلامذة المدارس والطلبة لممارسة أنشطة تعليمية ورياضية واجتماعية؛

(ح) صدور أحكام سابقة بالإدانة، أجنبية أو محلية.

وتستخدم معظم البلدان ذلك كمبدأ توجيهي لتعاريفها الوطنية لما يشكل "ظروف مشددة" في إصدار أحكام على تجار المخدرات.

وتنص الفقرة ٢ من المادة ٣ على وجوب تجريم "حيازة أو شراء أو زراعة مخدرات ... للاستهلاك الشخصي". ويذهب ذلك إلى أبعد من اقتضاءات الاتفاقيات السابقة. وكان ذلك الاشتراط ولا يزال مثيراً للجدل بالنسبة إلى بعض البلدان. ويكشف التعليق على اتفاقية سنة ١٩٨٨ وجود عدد من التفسيرات لهذه المادة ويشير إلى ثغرات قانونية يمكن أن تستغلها بلدان تعارض تجريم حيازة المخدرات للاستعمال الشخصي (٩٠)، الصفحات ٧٨-٨٣). وعلى أية حال يجوز للأطراف، وفقاً للفقرة ٤ (ج) من المادة (٣)، "في الحالات القليلة الأهمية، ... أن تقرّر بدلاً من العقوبة، تدابير مثل التوعية أو إعادة التأهيل أو إعادة الإدماج في المجتمع، وكذلك ... العلاج والرعاية اللاحقة".

وكانت إحدى السمات الرئيسية لاتفاقية سنة ١٩٨٨ هي تأكيدها على منع غسل الأموال. فأشارت اتفاقية سنة ١٩٦١ (الفقرة ٢ (أ) ٢١ من المادة ٣٦) إلى "عملية مالية فيما يتعلق بالجرائم المشار إليها في هذه المادة". إلا أن معظم البلدان لم تنفذ بفعالية ذلك الالتزام المختبئ في نص اتفاقية سنة ١٩٦١. ولكن تنص اتفاقية سنة ١٩٨٨ على هذه الالتزامات بعبارات أكثر صراحة بكثير. فوفقاً للفقرة ١ (ب) من المادة ٣، يجرم غسل الأموال المتصل بالمخدرات ("تحويل الأموال أو نقلها مع العلم بأنها مستمدة من أية جريمة أو جرائم منصوص عليها في الفقرة الفرعية (أ)"), وتنص الفقرة ١ (أ) ١٥ من المادة ٣ على تجريم تنظيم أو إدارة أو تمويل أي من الأفعال المتصلة بالتجارة بالمخدرات.

وثمة مسألة أخرى تتصل بالأموال، وهي مصادرة المتحصلات المستمدة من الجرائم المتصلة بالمخدرات. "يتخذ كل طرف ... تدابير ... تحديد المتحصلات أو الأموال أو الوسائط ... واقتفاء أثرها وتجميدها أو التحفظ عليها، بقصد مصادرتها في النهاية" (الفقرة ٢ من المادة ٥). فالواضح من

ذلك أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ تهدف إلى ضرب تجار المخدرات في أكثر موضع يؤلمهم، أي بحرمانهم من أرباحهم غير المشروعة ([٤٤]، صفحة ٧٥). وعلاوة على ذلك، يجب تمكين المحاكم من التحفظ على السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية. ولا يجوز الاحتجاج بالسرية المصرفية في تلك الحالات (الفقرة ٣ من المادة ٥)، ولا يمكن رفض المساعدة القانونية المتبادلة بسبب السرية المصرفية (الفقرة ٥ من المادة ٧). ورغم أن الاتفاقية لا تلزم أي طرف بأن يلغي قوانينه الخاصة بالسرية المصرفية، فهي تقتضي استثناءً ملائماً لمبدأ السرية المصرفية من أجل تمكين اتخاذ إجراءات في القضايا المتعلقة بالاتجار غير المشروع في المخدرات ([٩٠]، صفحة ١٢٢).

وشدّدت اتفاقية سنة ١٩٨٨ على أهمية مراقبة السلائف على المستوى الدولي. فكانت تجارة السلائف الكيميائية المستخدمة في صنع المخدرات غير المشروعة مجرّمة بموجب اتفاقية سنة ١٩٦١ إذا كانت تعتبر "عمل تحضير" بموجب الفقرة ٢ (أ) ١٢١ من المادة ٣٦. إلا أن عدداً قليلاً للغاية من البلدان كان قد نفّذ تشريعات خاصة بالسلائف قبل اتفاقية سنة ١٩٨٨. وتنص اتفاقية سنة ١٩٨٨، في الفقرة ١ (أ) ١٤١ من المادة ٣، على وجوب تجريم صنع أو نقل أو توزيع معدات أو مواد مدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني مع العلم بأنها تستخدم في صنع المخدرات بشكل غير مشروع.

وفي المادة ١٢، ذهبت الاتفاقية إلى أبعد من ذلك بعدة خطوات، حيث أنشأت نظاماً للمراقبة الدولية للسلائف ترصده الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات. وحدّدت المواد التي يكثر استخدامها في صنع المخدرات أو المؤثرات العقلية على نحو غير مشروع وأدرجت في جدولين. وتنص الفقرة ٨ من المادة ١٢ على الالتزام العام للأطراف فيما يتعلق بمراقبة السلائف، حيث تنص على أنه يتعيّن على الأطراف أن:

(أ) تتخذ ما تراه مناسباً من تدابير لمراقبة الصنع والتوزيع الجارين داخل أقاليمها للمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني.

(ب) ولهذا الغرض، يجوز للأطراف:

١١ مراقبة جميع الأشخاص والمؤسسات العاملين في صنع مثل هذه المواد وتوزيعها؛

١٢ مراقبة المنشآت والأماكن التي يجوز أن يتم فيها الصنع أو التوزيع باشتراط الترخيص بمزاولةهما؛

١٣ اشتراط حصول المرخص لهم على إذن بإجراء العمليات السالفة الذكر؛

١٤ منع تراكم مثل هذه المواد في حوزة الصنّاع والموزعين بكميات تزيد على ما يستوجبه النشاط التجاري العادي والظروف السائدة في السوق.

والأطراف ملزمة أيضاً بما يلي وفقاً للفقرة ٩ من المادة ١٢ :

(أ) إنشاء نظام لمراقبة التجارة الدولية بالمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، والاحتفاظ به، تسهياً لكشف الصفقات المشبوهة. وتستخدم نظم المراقبة هذه بالتعاون الوثيق مع الصانعين والمستوردين والمصدرين وتجار الجملة والتجزئة، الذين يجب عليهم أن يحيطوا السلطات المختصة علماً بالطلبات والصفقات المشبوهة؛

(ب) العمل على ضبط أي من المواد المدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني إذا توافرت أدلة كافية على أنها معدة للاستعمال في الصنع غير المشروع لمخدر أو مؤثر عقلي؛

(ج) إبلاغ السلطات المختصة لدى الأطراف المعنية، ...، إذا كان هناك ما يدعو للاعتقاد بأن استيراد أو تصدير أو عبور ... موجه نحو الصنع غير المشروع؛

(د) استلزام وسم الواردات والصادرات وتوثيقها مستندياً حسب الأصول.

وفيما يتعلق بالمواد الخاضعة للمراقبة في الجدول الأول، تنص الفقرة ١٠ من المادة ١٢، على نظام للإخطارات السابقة للتصدير. ويعني ذلك أنه قبل تصدير إحدى المواد يجب أن تصدّق السلطة المختصة في البلد المستورد على الحاجة القانونية لتلك الواردات وأن تبلغ السلطة المختصة في البلد المصدر اسم المستورد وتسمية المادة والكميات ونقطة الدخول المتوقعة والتاريخ المتوقع للإرسال.

كما تسعى اتفاقية سنة ١٩٨٨ إلى أن تغلق جميع المآوى أمام تجار المخدرات، بالأخص من خلال أحكامها المتعلقة بالتسليم [٤٤١]، صفحة ٧٥). وفي حين أن أحكاماً خاصة في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ و١٩٧١ تناولت التسليم، وسّع نطاقها في اتفاقية سنة ١٩٨٨ لتأخذ في الحسبان زيادة الأفعال المجرّمة في الاتفاقية. فأصبحت أفعال مثل غسل الأموال أو صنع أو نقل أو توزيع معدات أو مواد مدرجة في الجدولين الأول والثاني (السلائف الكيميائية) جرائم تستوجب التسليم [٩٠]، الصفحتان ١٥٢-١٥٣). وباستثناء هذا التوسيع في النطاق، لا تختلف قواعد التسليم (المادة ٦) كثيراً عما سبق النص عليه في اتفاقيات المخدرات السابقة. وهي تستند إلى حد كبير إلى مفهوم إدراج الجرائم المتصلة بالمخدرات في معاهدات التسليم المبرمة بين الدول (الفقرة ٢ من المادة ٦).

وتخضع اتفاقية سنة ١٩٨٨ التسليم "للشروط التي ينص عليها قانون الطرف متلقي الطلب" (الفقرة ٥ من المادة ٦). وفي الواقع لا يسمح عدد من القوانين الوطنية بتسليم المواطنين إلى بلدان أجنبية [٩٠]، صفحة ١٥٧). وفي تلك الحالات، تنص الفقرة ٢ من المادة ٤ على أنه يجب على الطرف الذي يرفض تسليم شخص إلى بلد آخر أن يتخذ "ما قد يلزم من تدابير لتقرير اختصاصه القضائي في مجال الجرائم ...". إلا أن القوانين الوطنية للكثير من البلدان أصبحت أكثر تأييداً لتسليم المطلوبين خلال العقود الماضية.

وتشمل اتفاقية سنة ١٩٨٨ "التسليم المراقب"، وتعريفه "أسلوب السماح للشحنات غير المشروعة من المخدرات أو المؤثرات العقلية [أو] المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني ... بمواصلتها إلى خارج إقليم بلد أو أكثر أو عبره أو إلى داخله، بعلم سلطات المختصة وتحت مراقبتها" (المادة ١ (ز)) "بغية كشف هوية الأشخاص المتورطين في الجرائم" و "اتخاذ إجراء قانوني ضدهم" (الفقرة ١ من المادة ١١). وكانت المادة ١١ في الواقع أول إقرار من معاهدة دولية لأسلوب التسليم المراقب، فلم تشدد الاتفاقيات السابقة إلا على ضبط المخدرات. وأوضح نقطة جذابة تتسم بها استراتيجية إنفاذ القانون هذه هي أنها تيسر كشف هوية منظمي المشروع الإجرامي ومموليه وإلقاء القبض عليهم ومحاكمتهم، بدلاً من مجرد القبض على المتورطين فيه على مستوى أدنى من التنظيم. ويمكن أن تساهم تلك الإجراءات كثيراً في تحقيق الهدف العام، وهو تعطيل تنظيمات الاتجار بالمخدرات وتفكيكها ([٩٠]، الصفحات ٢٣٥-٢٣٦).

ورغم أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ كانت تهدف إلى خفض الاتجار غير المشروع في المخدرات، فهي لا تتناول الاتجار بالمخدرات فقط، بل تلزم أيضاً الأطراف بمنع أو خفض عرض المخدرات. فيتعين أن "يتخذ كل طرف ما يراه ملائماً من التدابير لمنع الزراعة غير المشروعة للنباتات المحتوية على مواد مخدرة أو مؤثرات عقلية، مثل خشخاش الأفيون وشجيرات الكوكا ونبات القنب، ولاستئصال ما هو مزروع منها بصورة غير مشروعة في إقليمه" (الفقرة ٢ من المادة ١٤).

وأثارت الجملة التالية في الفقرة ٢ من المادة ١٤ شيئاً من سوء الفهم: "ويجب أن تراعى في التدابير المتخذة حقوق الإنسان الأساسية، وأن تولى المراعاة الواجبة للاستخدامات التقليدية المشروعة، حيثما يكون هناك دليل تاريخي على هذا الاستخدام، وكذلك لحماية البيئة". وفُسِّرَت بعض البلدان في المنطقة الأندية الإشارة إلى "الاستخدامات التقليدية المشروعة" على أنها تسليم من المجتمع الدولي بأن "المراعاة الواجبة للاستخدامات التقليدية المشروعة" تعني ضمان كل من الإنتاج من أجل الاستهلاك التقليدي ومشروعية الاستهلاك التقليدي (مضغ ورقة الكوكا، وشراب ماتي دي كوكا). وعلى خلاف ذلك، سبق أن جرّمت اتفاقية سنة ١٩٦١ عادة مضغ ورقة الكوكا وتدخين الأفيون واستعمال الأفيون شبه الطبي واستعمال القنب غير الطبي. وبموجب اتفاقية سنة ١٩٦١ كانت تستطيع البلدان أن تطلب فترات انتقالية خاصة لتمكين المسجلين قبل عام ١٩٦٤ من مواصلة ممارسة عاداتهم، إلا أن الحد الأقصى للفترة الانتقالية التي منحتها اتفاقية سنة ١٩٦١ انتهى في عام ١٩٧٩ بالنسبة إلى الأفيون وفي ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩ بالنسبة إلى القنب وورقة الكوكا ([٩٠]، الصفحتان ٢٩٩-٣٠٠). وتنص الفقرة ١ من المادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ على أنه "لا يجوز أن تكون أية تدابير تتخذها الأطراف بموجب هذه الاتفاقية أقل تشدداً من الأحكام الواجبة التطبيق الرامية إلى القضاء على الزراعة غير المشروعة للنباتات المحتوية على مواد مخدرة ومؤثرات عقلية، بمقتضى أحكام اتفاقية سنة ١٩٦١" ([٩٠]، صفحة ٢٩٥).

وفي الفقرة ٣ من المادة ١٤ تتناول اتفاقية سنة ١٩٨٨ مصادر رزق بديلة. "ويجوز أن يشمل هذا التعاون، في جملة أمور، تقديم الدعم، عند الاقتضاء، لتنمية ريفية متكاملة تؤدي إلى توفير بدائل مجدية اقتصادياً للزراعة غير المشروعة. وتراعى عوامل مثل إمكانية الوصول إلى الأسواق، وتوافر

الموارد، والظروف الاجتماعية-الاقتصادية السائدة“. وفي حين أن الفقرة ٣ لا تلزم الأطراف بأن تتخذ إجراءات معينة فهي تلفت الانتباه إلى الحاجة في بعض البلدان إلى برامج للتنمية البديلة الهادفة إلى فصل المجتمعات تدريجياً عن اعتمادها على الزراعة غير المشروعة ([٩٠]، صفحة ٣٠٢).

وتلزم اتفاقية سنة ١٩٨٨ الأطراف فعلاً بأن تتخذ تدابير لخفض الطلب على المخدرات وهو ما يجسّد مبدأ النهج المتوازن الذي طرح للمرة الأولى في المخطط الشامل المتعدد التخصصات قبل ذلك بسنة واحدة. وعليه يجب أن تعتمد الدول الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨، وفقاً للفقرة ٤ من المادة ١٤، ”التدابير الملائمة للقضاء على الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية أو التقليل منه“. ويجوز أن تستند هذه التدابير، في جملة أمور، إلى... توصيات المخطط الشامل المتعدد التخصصات الذي اعتمدته المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها المعقود في عام ١٩٨٧، بقدر ما يدخل في اختصاص... الوقاية والعلاج وإعادة التأهيل“. ولما كان وضع اتفاقية سنة ١٩٨٨ قد بدأ انطلاقاً من أهداف تتعلق أساساً بمنع الاتجار غير المشروع كان اتباع هذا النهج الكلّي إزاء المشكلة (أي مع التركيز على كل من العرض والطلب) ذا بصيرة خاصة. وكان هذا هو المبدأ التوجيهي للمراقبة الدولية للمخدرات منذ ذلك الوقت. وفي الواقع ذهب مشروع النص الأصلي بهذه الفقرة إلى أبعد من ذلك بعض الشيء، إذ كان يقتضي أن تعتمد الدول الأطراف التدابير الملائمة للقضاء على الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية ”بغية إزالة الحوافز المالية للاتجار غير المشروع“.

دورة الجمعية العامة الاستثنائية المخصصة لمواجهة مشكلة المخدرات العالمية معاً، حزيران/يونيه ١٩٩٨

نجحت التدابير التي اتخذت امتثالاً لاتفاقية سنة ١٩٨٨ في تفكيك بعض من أكبر الشبكات الإجرامية في العالم في النصف الأول من التسعينات، وأصبح تسليم المطلوبين المتصل بجرائم المخدرات أكثر شيوعاً. وأحرز تقدم في ميدان غسل الأموال المتصل بالمخدرات، بالأخص بعد مبادرة من فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال، استناداً إلى اتفاقية سنة ١٩٨٨، لمكافحة إساءة استخدام النظم المالية من جانب أشخاص يغسلون الأموال. ففي عام ١٩٩٠ وضعت فرقة العمل التوصيات الأربعين التي تشكل الآن أساس جميع معايير سياسة مكافحة غسل الأموال. كما أحرز تقدّم هام في ميدان مراقبة السلاسل. وزاد استخدام عمليات التسليم المراقب لمنع الاتجار بالمخدرات وأصبحت الآن استراتيجية تنفيذية مركزية للجمارك والشرطة ووحدات الاستخبارات حول العالم. وفي الواقع، نفذت معظم أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨ البلدان التي كانت لديها موارد كافية للقيام بذلك.

وفي الوقت نفسه، بحلول أواخر التسعينات، بدت آمال خلو العالم من المخدرات أبعد ما كانت في أي وقت مضى، فرغم القضاء على فعالية بعض شبكات المخدرات الكبرى استمر ارتفاع مستوى الاتجار بالمخدرات، وسهل ذلك عدد ضخم من الجماعات الصغيرة والمتفرقة فيما يبدو. ولم

يستمر الاتجاه النزولي في إساءة استعمال المخدرات الذي شوهد في النصف الثاني من الثمانينات في الولايات المتحدة بعد عام ١٩٩٢، وشهدت أوروبا أيضاً زيادات كبرى في إساءة استعمال المخدرات. كما تضمنت التغييرات التي تلت نهاية الشيوعية في أوروبا الوسطى والشرقية، مثل تفتح التجارة ووسائل الإعلام والسفر، زيادة في استهلاك المخدرات، بالأخص عند الشباب. كما ظهرت إساءة استعمال المخدرات كمشكلة اجتماعية خطيرة في كثير من البلدان النامية، خصوصاً البلدان الواقعة على طرق العبور الرئيسية. وكانت إساءة استعمال المنشطات الأمفيتامينية، بالأخص الميثامفيتامين، مشكلة خطيرة في كثير من بلدان آسيا الشرقية والجنوبية الشرقية. وبدأ يتزايد تأثير بلدان في أمريكا اللاتينية من إساءة استعمال الكوكايين. وشهدت بلدان في أفريقيا استمرار تزايد إنتاج القنب واستهلاكه، إضافة إلى تسرب مؤثرات عقلية مشروعة إلى الأسواق الموازية. وفي منتصف التسعينات شعر المجتمع الدولي أن مستويات إنتاج المخدرات واستهلاكها على نحو غير مشروع يتطلب تدابير فورية وفعالة للتصدي لذلك.

وجاءت تلك الاستجابة في شكل إعلانات وخطط عمل اتفقت عليها الدول الأعضاء في دورة استثنائية للجمعية العامة للأمم المتحدة عقدت في حزيران/يونيه ١٩٩٨. فأشار الأمين العام في بيانه الافتتاحي إلى الانتشار الهائل للمخدرات على مدى السنوات الأربعين السابقة، وأعرب عن أمله بقوله ”إنني لأرجو من المؤرخين عندما يدرسون أعمال البشرية في مجال مكافحة المخدرات أن يكتبوا عن الأيام القليلة المقبلة باعتبارها النقطة التي انعكس فيها الاتجاه“ [٩١].

واعتمدت الجمعية العامة إعلاناً سياسياً بالإجماع وربطت بينه وبين المبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدرات، إضافة إلى عدد من التدابير من أجل تعزيز التعاون الدولي في التصدي لمشكلة المخدرات العالمية، بالأخص (أ) خطة العمل لمكافحة صنع المنشطات الأمفيتامينية وسلاتها والاتجار بها وإساءة استعمالها على نحو غير مشروع؛ (ب) مراقبة السلائف؛ (ج) تدابير لتعزيز التعاون القضائي؛ (د) مكافحة غسل الأموال؛ (هـ) خطة العمل بشأن التعاون الدولي على إبادة المحاصيل المخدرة غير المشروعة وبشأن التنمية البديلة.

الإعلان السياسي

يسلّط الضوء في دياجعة الإعلان السياسي الذي اعتمدته الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين (القرار د-٢٠/٢، المرفق) على الضرر المجتمعي والبشري الذي تسببه المخدرات: ”إن المخدرات تهلك الأرواح والمجتمعات، وتقوّض التنمية البشرية المستدامة، وتولد الإجرام. وتلحق المخدرات الضرر بجميع قطاعات المجتمع... وتشكل المخدرات خطراً عظيماً على صحة ورفاه الجنس البشري بأسره، وعلى استقلال الدول والديمقراطية واستقرار الأمم وبنیان كل المجتمعات، وعلى كرامة وآمال ملايين الناس وأسرهم“.

وفي الفقرة ١ من منطوق الإعلان السياسي، تؤكد الدول الأعضاء "عزمنا والتزامنا الصارمين بالتغلب على مشكلة المخدرات العالمية من خلال استراتيجيات محلية ودولية لتقليل العرض غير المشروع للمخدرات والطلب غير المشروع عليها".

وفي الفقرة ٢ تدرك الدول الأعضاء "أن مكافحة مشكلة المخدرات العالمية هي مسؤولية عامة ومشتركة تتطلب اتباع نهج متكامل ومتوازن يتوافق تماماً مع المقاصد والمبادئ المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي، ولا سيما مع الاحترام الكامل لسيادة الدول وسلامة أراضيها وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول ولجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية". وتوجد أربع نقاط هامة هنا: مفهوم المسؤولية المشتركة (المشار إليها سابقاً كمسؤولية جماعية في إعلان ١٩٨٤ الخاص بمكافحة الاتجار بالمخدرات وإساءة استعمال العقاقير)، والنهج المتوازن، واحترام السيادة وسلامة الأراضي، وللمرة الأولى إشارة إلى ميثاق الأمم المتحدة وإلى حقوق الإنسان*.

ويتناول الإعلان السياسي المؤسسات الدولية لمراقبة المخدرات (الفقرة ٣)، ويكفل أن تستفيد النساء والرجال على قدم المساواة من برامج مكافحة مشكلة المخدرات (الفقرة ٤)، والاستناد إلى التقدم الذي أحرزته الدول فعلاً (الفقرة ٥)، ومساعدة الأشخاص العاملين في مختلف ميادين مكافحة إساءة استعمال المخدرات والحاجة إلى منع المخدرات (الفقرة ٦)، والحاجة إلى العلاج والتأهيل وإعادة الاندماج في المجتمع ورصد الموارد المالية الكافية لتلك الأنشطة (الفقرة ٧). وفي الفقرة ٨، يهاب بمنظومة الأمم المتحدة أن تدعو المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي ومصارف التنمية الإقليمية، إلى أن تدرج مكافحة المخدرات في برامجها. وفي الفقرة ١٠، تعرب الدول الأعضاء عن قلقها إزاء الصلات بين إنتاج المخدرات والاتجار بها على نحو غير مشروع والجريمة المنظمة عبر

* تتسم النقطة الأخيرة بأهمية خاصة وتنطوي على مغازي يحتمل أن تكون بعيدة الأثر. ولفتت بعض المنظمات غير الحكومية وعدد من الدول الأعضاء انتباه لجنة المخدرات إلى ذلك أثناء الدورة الحادية والخمسين للجنة (١٠-١٤ آذار/مارس ٢٠٠٨) في سياق مناقشات بشأن مدى ملاءمة عقوبة الإعدام على ارتكاب جرائم تتصل بالمخدرات. فتتص اتفاقية سنة ١٩٦١، في الفقرة ٤ من المادة ٣٦، على أن "لا تتضمن هذه المادة أي حكم يخل بمبدأ تعريف الجرائم التي تنص عليها ومحاكمة مرتكبيها ومعاقبتهم وفقاً للقوانين المحلية في الدول الأطراف المعنية". وبالمثل، تنص اتفاقية ١٩٨٨، في الفقرة ١١ من المادة ٣، على أنه "ليس في هذه المادة ما يخل بمبدأ الاحتكام فقط إلى القانون الداخلي للطرف في وصف الجرائم التي تنص عليها المادة وحجج الدفاع والدفع القانونية المتصلة بها، وبالمبدأ القائل بأن ملاحقة ومعاقبة مرتكبي هذه الجرائم تتم وفقاً للقانون المذكور". وتذهب المادة ٣٩ من اتفاقية سنة ١٩٦١ إلى أبعد حتى من ذلك، إذ تنص على أنه "بالرغم من أحكام هذه الاتفاقية، ليس هناك، واقعاً أو افتراضاً، ما يمنع أية دولة طرف من اتخاذ تدابير رقابية أشد وأقصى من المنصوص عليها في هذه الاتفاقية". ولا تمنع أي من هذه المواد الدول الأطراف من استخدام عقوبة الإعدام للمعاقبة على جرائم المخدرات الخطيرة. ولكن ربما تغير ذلك بعد اعتماد الإعلان السياسي وإشارته صراحة إلى ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي وحقوق الإنسان. وجادلت الرابطة الدولية للحد من الأضرار (وهي منظمة غير حكومية)، بتأييد من عدد من الدول الأعضاء، في الدورة الحادية والخمسين للجنة المخدرات، بأن الجرائم المتصلة بالمخدرات لا تفي بالالتزامات القانونية لعقوبة الإعدام (الحالات التي ترتكب فيها الجريمة عن عمد وتؤدي إلى عواقب ممتدة أو جسيمة؛ الفقرة ٢ من المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، وهو موقف يبدو أن تشاركه لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. فلدى استعراض امتثال البلدان لالتزاماتها بموجب العهد الدولي، كانت لجنة حقوق الإنسان ثابتة على انتقادها الشديد للبلدان التي تطبق عقوبة الإعدام على جرائم المخدرات، حيث تحجج بأن جرائم المخدرات لا تفي بالمعيار الضروري اللازم لتنفيذ عقوبة الإعدام. وهو "أشد الجرائم خطورة". (Rick Lines, The Death Penalty for Drug Offences - A Violation of International Human Rights Law (International Harm Reduction Association, London, 2007))

الوطنية والجماعات الإرهابية. وفي الفقرة ١١، تثبت الصلات القائمة بين إنتاج المخدرات غير المشروع والاتجار غير المشروع بالمخدرات والأسلحة. وفي الفقرة ١٢، تهيب الجمعية العامة بالمجتمعات المحلية والأسر والقيادات الدينية والتربوية والثقافية والرياضية والتجارية والنقابية، وكذلك المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام، أن تعمل على الترويج لمجتمع خالٍ من إساءة استعمال المخدرات.

وبعد هذه النداءات العامة نوعاً ما الداعية إلى التعاون، تشكّل الفقرات ١٣ إلى ١٩ لبّ الإعلان السياسي. فهي تشير إلى مختلف خطط العمل (المتعلقة بالمنشطات الأمفيتامينية في الفقرتين ١٣ و١٤، والسلائف في الفقرة ١٤، وغسل الأموال في الفقرة ١٥، والتعاون القضائي في الفقرة ١٦، وخفض الطلب في الفقرة ١٧، والقضاء على المحاصيل المخدرة في الفقرتين ١٨ و١٩)، وتحدّد عام ٢٠٠٣ كموعِد مستهدف لاتخاذ التدابير المتوخاة في خطط العمل، وعام ٢٠٠٨ كهدف لتحقيق نتائج ملحوظة وقابلة للقياس. وكانت المجالات المطلوب قياس التقدم فيها هي خفض الطلب (الفقرة ١٧)، والزراعة غير المشروعة لشجيرة الكوكا ونبته القنب وخشخاش الأفيون (الفقرة ١٩)، وصنع المؤثرات العقلية وتسويقها والاتجار بها على نحو غير مشروع، وتسريب السلائف (الفقرة ١٤).

وفي الفقرة ٢٠، يهاب بالدول ”أن تقدم إلى لجنة المخدرات كل سنتين تقريراً عن جهودها المبذولة لتحقيق الأهداف والغايات المذكورة أعلاه المقررة لعامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٨“، ويطلب إلى اللجنة ”أن تحلّل تلك التقارير من أجل تعزيز الجهود التعاونية الرامية إلى مكافحة مشكلة المخدرات العالمية“. ومن أجل تقديم التقارير الدولية عن التدابير المتخذة، أعدت الدول الأعضاء استبياناً خاصاً بالتقارير التي تقدم كل سنتين، يعاد كل سنتين إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وكان من المقرر أن تذكّر الدول الأعضاء بصورة منتظمة بالالتزامات التي ارتبطت بها، وساعدت التقارير المرحلية تحديد المجالات المحتاجة إلى موارد لمساعدة الدول الأعضاء في تحقيق أهداف الإعلان السياسي وخطط العمل المصاحبة له.

وعلى خلاف اتفاقيات المخدرات الدولية لا تحدّد في الإعلان السياسي إجراءات خاصة بتقييم مستقل لأدائه وأداء خطط العمل المصاحبة له يقوم به طرف ثالث. فلا تنص الفقرة ٢٠ إلاّ على أنه ينبغي للجنة المخدرات أن تحلّل التقارير الواردة من الدول الأعضاء وأن تستخدم تلك المعلومات من أجل تعزيز الجهود التعاونية الرامية إلى مكافحة مشكلة المخدرات. ورغم أنه يجوز للهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، وفقاً للاتفاقيات، أن تفرض جزاءات دولية على أي بلد غير ممثل، لا توجد آليات رسمية لفرض جزاءات في الإعلان السياسي أو خطط العمل.

ومع ذلك، تشير التقييمات الذاتية للدول الأعضاء الواردة عن طريق استبيان التقارير المقدمة كل سنتين إلى أن التنفيذ الكلي للإعلان السياسي وخطط العمل والتدابير المقترحة تحسّن

من ٥١ في المائة في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠ إلى ٦٠ في المائة على مدى الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧*. ومعدل التنفيذ الذي بلغ ما يقرب من ٦٠ في المائة يدعو للإعجاب، نظراً إلى أنه لم تكن توجد آليات لفرض جزاءات في حالة عدم الامتثال. ورغم احتمال أن ذلك يعكس أن كثيراً من التدابير الواردة في خطط العمل كانت بالفعل التزامات قانونية واردة في الاتفاقيات، فقد تعكس أيضاً، وربما كان ذلك هو الأهم، أن تلك الصكوك تستند إلى توافق دولي واسع النطاق في الآراء بشأن مدى الخطورة الواضحة لمشكلة المخدرات.

وكان "تقييم فعلي للنتائج" أكثر صعوبة بكثير من "تقييم العملية" (أي الإبلاغ عن الجهود المبذولة) المتوخى في الإعلان السياسي. وقد نُظر في ذلك أيضاً في بداية الأمر ثم رُفض فيما بعد. ومن أخطر المشاكل التي كانت سوف تواجه باتباع ذلك النهج هو عدم توافر البيانات المعيارية في عام ١٩٩٨ في كثير من البلدان، بل تظل ناقصة بعد مرور عقد. ومع ذلك، ثبت أن الإعلان السياسي أداة قيّمة، إذ شجّع عدداً من البلدان على تجديد جهودها في مجال مراقبة المخدرات كما عزز التعاون الدولي.

فأحرزت بوليفيا وبيرو، مثلاً، نجاحاً كبيراً في التسعينات في خفض المساحة المزروعة بالكوكا، وتلتهما كولومبيا في عام ٢٠٠٠، وخفّض المغرب إنتاجه من راتنج القنب إلى حد كبير من عام ٢٠٠٣ حتى عام ٢٠٠٥. كما حققت بلدان في جنوب شرق آسيا قدراً كبيراً من النجاح، بالأخص جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وميانمار، حيث خفض إنتاج الأفيون بدرجة هائلة. إلا أن التوسع السريع في إنتاج الأفيون في أفغانستان غطى على حالات النجاح هذه. فتشير البيانات عن الطلب، متى وجدت، إلى أن استعمال المخدرات قد استقر أو انخفض في الولايات المتحدة وأوروبا (باستثناء الكوكايين) في السنوات الأخيرة. واستمر الطلب على المخدرات يتزايد في عدد كبير من بلدان العبور من البلدان النامية.

الإعلان الخاص بالمبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدرات

كان أحد الإنجازات الرئيسية للدورة الاستثنائية للجمعية العامة في عام ١٩٩٨ هو صياغة الإعلان الخاص بالمبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدرات (قرار الجمعية العامة د-٢٠/٣، المرفق).

* هذا هو المتوسط غير المرجح للردود الواردة من الدول الأعضاء على أسئلة بشأن البنية الأساسية لمراقبة المخدرات، وخفض الطلب (متوسط المنع والعلاج وخفض العواقب السلبية لاستعمال المخدرات)، والاستئصال والتنمية البديلة (متوسط وجود خطط وطنية، بما في ذلك التنمية البديلة، ووجود خطط وطنية، بما في ذلك الاستئصال وغير ذلك من تدابير إنفاذ القانون) و "نسبة الدول المبلغة عن تعاون وطني من أجل التنمية البديلة والاستئصال"، والتعاون القضائي، والمنشطات الأمفيتامينية والسلائف وغسل الأموال (متوسط تجريم غسل عائدات الاتجار بالمخدرات وغيره من الجرائم الخطيرة) "تجميد/مصادرة العائدات"، "غسل الأموال كجريمة تستوجب التسليم"، "إقرارات النقل عبر الحدود للأموال والصكوك القابلة للتداول التي تدفع كاملها"، "تدابير منع واكتشاف غسل الأموال في النظام المالي". وكانت المعلومات مستندة إلى ردود وردت من ١٠٦ من البلدان خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠، (وهي تمثل ٩١ في المائة من سكان العالم)، ومن ١٠٨ من البلدان خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، وهي تمثل ٨٩ في المائة من سكان العالم (التقرير الخامس للمدير التنفيذي عن مشكلة المخدرات العالمية وتقارير منفردة تفصيلية عن المواضيع سألها الذكر (الوثيقة Add.1 و E/CN.7/2008/2 إلى Add.6)).

فالاتفاقيات الدولية بشأن المخدرات لا تقدّم إلاّ توجيهات محدودة إلى حد يدعو للدهشة بشأن تدابير خفض الطلب. وتضمّن مخطط ١٩٨٧ الشامل المتعدد التخصصات بعضاً منها، ولكنها واردة كتوصيات فقط. وتقترح اتفاقية ١٩٨٨ أن تسترشد البلدان بالمخطط الشامل المتعدد التخصصات عند وضع تدابيرها الخاصة بخفض الطلب ولكنها لا تجعل الاستعانة به إلزامياً. وعلى خلاف ذلك يزوّد الإعلان الخاص بالمبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدرات الدول بمبادئ تفصيلية عن كيفية تصميم استراتيجياتها الوطنية الخاصة بخفض الطلب.

فينصّ الجزء الأول (”التحدّي“) في الفقرة ٤ على ”إنّ أجمع نهج يتبع إزاء مشكلة المخدرات هو النهج الشامل والمتوازن والمتناسق الذي تساعد فيه مراقبة عرضها وخفض الطلب عليها، فضلاً عن التطبيق المناسب لمبدأ تشاطر المسؤولية. وثمة الآن حاجة إلى تكثيف جهودنا الرامية إلى خفض الطلب وتوفير الموارد الكافية لتحقيق هذه الغاية“.

وتنصّ الفقرة ٥ على أنه ”ينبغي لبرامج خفض الطلب على المخدرات أن تشكّل جزءاً من استراتيجية شاملة لخفض الطلب على جميع المواد التي يساء استعمالها. وينبغي لتلك البرامج أن تتكامل لتعزيز التعاون بين كافة الجهات المعنية. وأنّ تتضمن تشكيلة واسعة من التدخلات المناسبة، وأن تعمل لخير صحة ورفاه الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية، وأن تحدّ من العواقب الوخيمة لإساءة استعمال المخدرات على الفرد والمجتمع ككل“. وإلى جانب المطالبة ببرامج شاملة لجميع المواد التي يُساء استعمالها (أي المخدرات غير المشروعة إضافة إلى الكحول)، تشير هذه الفقرة—للمرة الأولى في وثيقة قانونية صادرة عن الأمم المتحدة—إلى خفض الضرر.

وفي الفقرة ٧ من الجزء الثاني (”الالتزام“) تتعهد الدول الأعضاء ”بالالتزام على الدوام، من الناحية السياسية والاجتماعية والصحية والتربوية، بالاستثمار في برامج خفض الطلب التي من شأنها أن تسهم في الحد من مشاكل الصحة العامة وفي تحسين صحة الأفراد ورفاههم، والنهوض بالتكامل الاجتماعي والاقتصادي، وتوطيد النظم الأسرية، وتوفير المزيد من الأمان للمجتمعات“.

والغرض من الجزء الثالث (”مبادئ توجيهية“) هو توجيه صياغة عنصر خفض الطلب في الاستراتيجيات الوطنية والدولية لمراقبة المخدرات. والمبادئ التوجيهية كما يلي:

(أ) يُعتمد نهج يتوازن فيه ويتساند خفض الطلب وخفض العرض، على نحو متكامل لحل مشكلة المخدرات؛

(ب) تعمل سياسات خفض الطلب على:

١١ منع تناول المخدرات والحد من العواقب الوخيمة لإساءة استعمال المخدرات؛

١٢١ إتاحة المشاركة النشطة والمنسقة للأفراد على صعيد المجتمع المحلي، والتشجيع على ذلك، سواء عموماً أو في الحالات التي تنطوي على خطر معين وذلك، على سبيل المثال، حسب مكان وجود أولئك الأفراد أو أحوالهم الاقتصادية أو الكثرة النسبية للسكان المدمنين؛

١٣١ مراعاة الثقافات ونوع الجنس؛

١٤١ الإسهام في تهيئة بيئة مؤاتية داعمة والحفاظ عليها.

وكان الشيء الجديد الرئيسي الذي جاءت به المبادئ التوجيهية هو أنه لا ينبغي لسياسات خفض الطلب أن تستهدف منع استعمال المخدرات فقط (وهو التزام سابق بالفعل بموجب اتفاقية ١٩٨٨)، وكذلك بموجب اتفاقية سنة ١٩٧١ واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول (١٩٧٢)، وإنما أن تستهدف أيضاً "الحد من العواقب الوخيمة لإساءة استعمال المخدرات". وكان صعباً للغاية على الدول الأعضاء أن تتوصل إلى اتفاق على المشروع النهائي لهذا البند. ولا يزال الحد الذي يجب أن تعطى إليه أولوية للأسلوب التقليدي لمنع المخدرات على خفض الطلب، أو العكس، موضوعاً لمناقشات حامية بين الدول الأعضاء اليوم. وفي حين أن الاتحاد الروسي والصين والولايات المتحدة واليابان وعدد من الدول الأخرى تفضل جهود خفض الطلب التقليدية (المنع) بغية خفض الطلب، تميل معظم البلدان الأوروبية، إضافة إلى أستراليا وكندا، إلى تأييد سياسات تتضمن أيضاً عناصر من خفض الضرر (مثل برامج تبديل الإبر) من أجل خفض معدلات الإصابة بالإيدز وفيروسه المتصلة باستعمال المخدرات و/أو إبقائها منخفضة.

ويوضح إعلان ١٩٩٨ الخاص بالمبادئ التوجيهية أنه ينبغي أن تشمل سياسات خفض الطلب* العنصرين كليهما، أي منع استعمال المخدرات وخفض العواقب الوخيمة. وسلّمت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات في عام ١٩٩٣ بأن خفض الطلب له دور في استراتيجية ثلاثية للمنع، إلا أنها لاحظت أنه ينبغي ألا تنفّذ مثل تلك البرامج لخفض الضرر على حساب أنشطة تهدف إلى خفض الطلب على المخدرات غير المشروعة أو أن تعتبر بدائل لها، وأنها ينبغي ألا تشجّع إساءة استعمال المخدرات و/أو أن تيسّر (٩٢)، الفقرة ٢٩).

والجزء الرابع ("دعوة إلى العمل") يسلط الضوء على ستة مجالات ذات أهمية خاصة. والمجال الأول هو الحاجة إلى تقدير المشكلة: "ينبغي لبرامج خفض الطلب أن تستند إلى تقدير منظم لطبيعة وحجم تناول المخدرات وإساءة استعمال المخدرات والمشاكل ذات الصلة بالمخدرات لدى السكان" (الفقرة ٩). وتُحث البلدان في هذا السياق على أن تراعي التوصيات المقدمة في المخطط الشامل المتعدد التخصصات. ورغم أنه قد أحرز بعض التقدم لا تزال العمليات المنتظمة لتقدير حجم إساءة الاستعمال، للأسف، هي الاستثناء لا القاعدة في معظم البلدان.

* للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر ورقة المناقشة المعنونة "الحد من العواقب الصحية والاجتماعية الوخيمة الناجمة عن تعاطي المخدرات: نهج شامل"، التي أصدرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في عام ٢٠٠٨.

وفي المجال الثاني "معالجة المشكلة" يفيد النص بأنه "ينبغي لبرامج خفض الطلب أن تشمل جميع مجالات الوقاية، ابتداءً من الحيلولة دون تناول المخدرات لأول مرة إلى الحد من الآثار الصحية والاجتماعية السلبية الناجمة عن إساءة استعمال المخدرات. كما ينبغي لها أن تشمل توفير المعلومات، والتثقيف، وتوعية الجماهير، والتدخل المبكر، والإرشاد، والعلاج، والتأهيل، ومنع الانتكاس، والرعاية اللاحقة، وإعادة الإدماج في المجتمع" (الفقرة ١٠).

والمجال الثالث هو الحاجة إلى تشكيل شراكات، ويشدد على أنه "ينبغي للجهود الرامية إلى خفض الطلب أن تُدمج ضمن سياسات أوسع نطاقاً للرعاية الاجتماعية وتحسين الصحة وبرامج التربية الوقائية" (الفقرة ١٢).

والمجال الرابع هو التركيز على الاحتياجات الخاصة: "ينبغي لبرامج خفض الطلب أن تُصمم بحيث تلبي احتياجات السكان عموماً، وكذلك احتياجات فئات محددة من السكان" (الفقرة ١٣). وسعيًا إلى تشجيع إعادة الدمج في المجتمع، "ينبغي للحكومات ... أن تنظر، باعتبار ذلك إما إجراءً بديلاً أو إجراءً يتخذ بالإضافة إلى العقاب، في مسألة إخضاع من يُسيئون استعمال المخدرات لتدابير العلاج والتثقيف والرعاية اللاحقة والتأهيل وإعادة الدمج في المجتمع" ثم ترد إشارة غير مباشرة إلى نظام محاكم المخدرات: "وينبغي للدول الأعضاء أن تطور، ضمن نظام العدالة الجنائية، قدرات على مساعدة من يُسيئون استعمال المخدرات عن طريق تزويدهم بخدمات التثقيف والعلاج والتأهيل. [ويتعين] إقامة وتشجيع التعاون الوثيق بين نظم العدالة الجنائية والنظم الصحية والاجتماعية" (الفقرة ١٤).

وفي المجال الخامس "تبليغ الرسالة المناسبة" يطلب إلى الحكومات أن توفر معلومات "تكون واضحة ودقيقة وموثوقة بها من الناحية العملية". وينبغي بذل كل الجهود من أجل ضمان المصداقية وتجنب الإثارة وترسيخ الثقة وتعزيز الفعالية (الفقرة ١٥). وينبغي للدول أن تسعى، بالتعاون مع وسائل الإعلام، إلى زيادة توعية الجمهور بمخاطر تناول المخدرات.

وفي المجال السادس "الاعتماد على التجارب المكتسبة" يُطلب أن يتم تقييم استراتيجيات خفض الطلب تقييماً دقيقاً بهدف تحسين فعاليتها.

وتشير التقييمات الذاتية التي تجريها الدول الأعضاء إلى أن المبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدرات لها أثر على التدابير التي تتخذ على المستوى الوطني. فبين التقييم الذاتي للتدابير المتخذة استجابة للمبادئ التوجيهية—استناداً إلى الردود الواردة على الاستبيان الخاص بالتقارير الإثناسنوية—حدوث تحسن في متوسط معدل التنفيذ الشامل من ٢٣ في المائة في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠ إلى ٢٩ في المائة على مدى الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ (متوسط المؤشرات المركبة للمنع والمعالجة وخفض العواقب السلبية. ومع ذلك تبين البيانات أيضاً أن مستوى التنفيذ الشامل لأنشطة خفض الطلب الشاملة ظل منخفضاً، على النحو المبين بالتفصيل في الاستبيان.

وكانت هناك تحسّنات في تنفيذ الأنشطة المقترحة لخفض الطلب فيما يتعلق بالأنشطة المتصلة بالمنع (حيث ارتفع من ٢٦ إلى ٣٣ في المائة)، والتدخلات المتصلة بالمعالجة (من ٢١ إلى ٢٦

في المائة)، والتدخلات الهادفة إلى تقليل العواقب السلبية المترتبة على استعمال المخدرات (من ٢١ إلى ٢٨ في المائة). وفي مناطق جغرافية معينة، وُجد أن معدلات التنفيذ كانت أعلى بكثير. فوجدت معدلات مرتفعة لتنفيذ تدابير المنع المقترحة في ٢٠٠٦-٢٠٠٧ في أمريكا الشمالية (٨١ في المائة) وفي منطقة أوقيانوسيا (٧٠ في المائة). وظلّت توجد معدلات منخفضة في أفريقيا جنوب الصحراء (٢٥ في المائة). وبالمثل، فيما يتعلق بالمعالجة وإعادة التأهيل، أفادت التقارير عن معدلات مرتفعة للتنفيذ من منطقة أوقيانوسيا (٦٩ في المائة) وأمريكا الشمالية (٥٩ في المائة)، بينما لم يكن معدل التنفيذ في أفريقيا جنوب الصحراء إلا ١٠ في المائة فقط. وفيما يتعلق بالتدابير الهادفة إلى تقليل العواقب السلبية المترتبة على استعمال المخدرات، وجدت أعلى معدلات للتنفيذ في منطقة أوقيانوسيا (٧٦ في المائة)، تليها أوروبا الغربية والوسطى (٥٠ في المائة) وأمريكا الشمالية (٥٠ في المائة)،

وكانت هناك فوارق كبيرة بين معدلات التنفيذ لأنشطة محددة. فمثلاً، تبين أن توفير المعلومات والتعليم كجزء من برامج المنع قد ارتفع من ٣٤ في المائة في ١٩٩٨-٢٠٠٠ إلى ٤٢ في المائة في ٢٠٠٦-٢٠٠٧ على المستوى العالمي؛ وارتفع توافر برامج المنع العاملة في المدارس وتوفير المعلومات والتعليم فيما يتصل بالمخدرات - وهو في صميم جميع أنشطة المنع وينبغي أن يكون في صميمها - حتى بلغ ٩٠ في المائة. وفي مجال تقليل العواقب السلبية، ارتفعت تدابير مثل توافر برامج إبدال الإبر من ٣٩ إلى ٥٢ في المائة، وتحسّن توافر التوعية من ٥٤ إلى ٦٧ في المائة [٩٣].

خطة العمل بشأن التعاون الدولي على إبادة المحاصيل المخدرة غير المشروعة وبشأن التنمية البديلة

تشير ديباجة خطة العمل بشأن التعاون الدولي على إبادة المحاصيل المخدرة غير المشروعة وبشأن التنمية البديلة (قرار الجمعية العامة د-٢٠/٤ هاء) إلى عدد من المبادئ التي يجب مراعاتها في مكافحة المخدرات (تقاسم المسؤولية، اتباع نهج متكامل ومتوازن، والاحترام الكامل لسيادة الدول وحرمة أراضيها، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، والحريات الأساسية والتنمية البشرية المستدامة، وهي تعرف التنمية البديلة "بأنها عملية تستهدف منع الزراعة غير المشروعة للنباتات المحتوية على مخدرات ... من خلال تدابير إنمائية ريفية ... في سياق ... جهود إنمائية مستدامة ... وإذ تدرك المميزات الاجتماعية الثقافية الخاصة للمجتمعات والمجموعات المستهدفة".

وتلي ذلك ستة أجزاء تتضمن ٣٣ فقرة من المنطوق. والجزء الأول عنوانه "الحاجة إلى نهج متوازن لمواجهة علو مستويات الزراعة غير المشروعة"، ويعطي معنى إضافياً لمفهوم "النهج المتوازن". وفي هذه الحالة، يشير النهج المتوازن إلى منع الزراعة غير المشروعة (الفقرة ٣)، إضافة إلى استخدام

التنمية البديلة وإنفاذ القانون وإبادة المحاصيل ضمن استراتيجيات وطنية تتسم بأهداف وغايات ملموسة وقابلة للقياس، لخفض المساحات المزروعة بمحاصيل غير مشروعة (الفقرة ٤).

وفي الوقت نفسه تضع الفقرة ٧ — للمرة الأولى في سياق المراقبة الدولية للمخدرات — قاعدة عامة تنصّ على أنه ”في حالات وجود هياكل إنتاجية منخفضة الدخل لدى الفلاحين، تكون التنمية البديلة أكثر استدامة وأكثر ملاءمة من الناحيتين الاجتماعية والاقتصادية من الإفادة القسرية للمحاصيل المخدرة“.

ويقترح الجزء الثاني إجراءات تهدف إلى تعزيز التعاون الدولي من أجل التنمية البديلة. فتنصّ الفقرة ٩ على العناصر اللازمة لنجاح برامج التنمية البديلة، بما في ذلك الالتزام السياسي والمالي طويل الأمد من جانب الحكومات والمجتمع الدولي، وإشراك المجتمعات المحلية والإنفاذ الفعلي لتدابير مكافحة المخدرات وتعزيز وعي السكان المحليين بالعواقب السلبية لإساءة استعمال المخدرات. وفي الفقرة ١٠ يطلب إلى برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات أن يوفر مساعدة تقنية من أجل التنمية البديلة؛ ويجب أن ترتبط هذه المساعدة بعزم سياسي واضح على خفض زراعة النباتات المخدرة والقضاء عليها. وفي الفقرة ١١، يطلب إلى برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات أن يتعاون مع المؤسسات المالية، فتنصّ الفقرة ١٢ على أنه ينبغي تشجيع المؤسسات المالية الدولية ومصارف التنمية الإقليمية على تقديم مساعدات مالية لبرامج التنمية البديلة.

ويتناول الجزء الثالث النهج المحسّنة والمبتكرة للتنمية البديلة. فتسرد الفقرة ١٨ عدداً من السمات التي ينبغي توافرها لبرامج التنمية البديلة:

(أ) أن تكون متوافقة مع الظروف القانونية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية والثقافية الخاصة ...؛

(ب) أن تسهم في إيجاد فرص اجتماعية واقتصادية مستدامة من خلال التنمية الريفية المتكاملة بما فيها تنمية البنى التحتية؛

(ج) أن تسهم في ترويج القيم الديمقراطية من أجل تشجيع مشاركة المجتمعات المحلية، وأن تعزز الشعور بالمسؤولية الاجتماعية من أجل تطوير ثقافة مدنية تنبذ الزراعة غير المشروعة للمحاصيل؛

(د) أن تتضمن ... تدابير مناسبة لخفض الطلب؛

(هـ) أن تتضمن البعد المتعلق بنوع الجنس ...؛

(و) أن تراعي معايير الاستدامة البيئية.

وتتناول الفقرة ١٩ أهمية النهج التشاركية والاتفاقات على مستوى المجتمع المحلي للحد من المحاصيل غير المشروعة، وتسلط الفقرة ٢٠ الضوء على أهمية بناء المؤسسات على الصعيدين الإقليمي والمحلي.

ويركّز الجزء الرابع على تعزيز الرصد والتقييم وتبادل المعلومات. والمسألة الرئيسية هنا هي إنشاء نظام عامل لرصد المحاصيل. ويوضح ذلك في الفقرة ٢٣، التي تنص على أنه "ينبغي للحكومات في مناطق الإنتاج أن تصمّم آليات كفؤة ودقيقة للرصد والتحقق وذلك باستخدام أكفأ الأساليب المتاحة لجمع البيانات وأكثرها فعالية من حيث التكاليف وأيسرها منالاً". وبالمثل، تنص الفقرة ٢٦ على أنه "ينبغي للدول التي تطوّرت فيها في السنوات الأخيرة زراعة وإنتاج محاصيل المخدرات غير المشروعة أن تعدّ تقديرات مدى المشكلة وأن تتبادل بالمثل تلك المعلومات". وفي الفقرة ٢٥ يطلب إلى الحكومات أن تتقاسم المعلومات بشأن تقدير المحاصيل المخدرة غير المشروعة مع برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات وبالتبادل مع سائر الحكومات. وعلاوة على ذلك، يطلب إلى الحكومات، في الفقرة ٢٤، أن ترصد التأثير النوعي والكمّي لبرامج التنمية البديلة.

ويتناول الجزء الخامس الحاجة إلى إنفاذ القوانين في مكافحة المحاصيل غير المشروعة. وهو يشدّد على أهمية أن تصاحب تدابير إنفاذ القانون التنمية البديلة، ويقدم مبادئ توجيهية بشأن الاستخدام الملائم لإبادة المحاصيل.

وتنص الفقرة ٢٨ على أنه ينبغي أن تستكمل برامج التنمية البديلة بتدابير إنفاذ القوانين، خصوصاً من أجل التصدي لأنشطة أخرى غير مشروعة، مثل تشغيل معامل المخدرات غير المشروعة، وتسريب السلائف، والاتجار غير المشروع، وغسل الأموال، وما يتصل بذلك من أشكال الجريمة المنظمة. وإضافة إلى ذلك، يشير النصّ إلى أنه يمكن للبرامج الشاملة لإنفاذ القوانين أن تؤثر في ربحية المحاصيل المخدرة المزروعة زراعة غير مشروعة، مما يجعل مصادر الدخل المشروع البديلة أكثر جاذبية وقدرة على المنافسة.

وبينما تورد الفقرة ٧ الحجج المؤيدة للتنمية البديلة (انظر أعلاه)، توضّح الفقرة ٢٩ أنه "عندما يكون هناك تورط إجرامي منظم في زراعة المحاصيل المخدرة غير المشروعة وإنتاج المخدرات، يكون من الملائم بوجه خاص اتخاذ تدابير... مثل إبادة... وعمليات الاعتقال".

وتعالج حالة أخرى في الفقرة ٢٧. فحتى في حالات نجاح مشاريع التنمية البديلة، لا يرجح أن يتخلّى بعض القائمين بالزراعة والتجهيز عن الإنتاج طوعاً، لمجرد احتمال وجود فرص أخرى في القطاع غير المشروع. فيجب أن يرى هؤلاء الزراع أن استمرارهم في الزراعة غير المشروعة لمحاصيل المخدرات محفوف بالمخاطر. وعليه، تنص الفقرة ٣٠ من خطة العمل على أنه "في المناطق التي توجد فيها أصلاً مصادر دخل بديلة مجدية، يلزم اتخاذ تدابير إنفاذ القوانين ضد استمرار الزراعة غير المشروعة للمحاصيل المخدرة". وتطبق الفقرة ٣١ المنطق نفسه على الحالة العكسية، فتتصّ على أنه "في المناطق التي لم تؤدّ برامج التنمية البديلة فيها بعد إلى توفير فرص دخل بديلة باقية، فإن تطبيق الإبادة القسرية يمكن أن يكون خطراً على نجاح برامج التنمية البديلة".

وأشارت عمليات التقييم الذاتي التي قامت بها الدول الأعضاء إلى وجود بعض التحسينات في المجالات التي تشملها خطة العمل. فخلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠ كانت عند ٣٠ في المائة من البلدان خطة وطنية تضمنت التنمية البديلة من أجل خفض زراعة المحاصيل غير المشروعة أو القضاء عليها؛ وارتفعت هذه النسبة إلى ٤٢ في المائة في ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وفيما يتعلق بالخطة الوطنية التي تضمنت الاستئصال وغير ذلك من تدابير إنفاذ القانون، كانت الزيادة المقابلة من ٣٧ إلى ٤٦ في المائة. وفيما يتعلق بالتعاون الدولي من أجل التنمية البديلة كانت المعدلات أدنى حتى من ذلك ولم يكن التحسّن إلا متوسطاً. وزادت نسبة الدول المبلغة عن تعاون دولي في مجال برامج التنمية البديلة والإبادة من ١٦ إلى ٢٢ في المائة [٩٤]. وتحسّن متوسط معدل تنفيذ هذه التدابير المبلغ عنها (الخطة الوطنية، التعاون الدولي، الرصد) من ٢٢ في المائة في ١٩٩٨-٢٠٠٠ إلى ٢٩ في المائة في ٢٠٠٦-٢٠٠٧.

خطة العمل لمكافحة صنع المنشطات الأمفيتامينية وسلائفها والاتجار بها وإساءة استعمالها على نحو غير مشروع

بالنظر إلى الزيادة الضخمة في صنع المنشطات الأمفيتامينية والاتجار بها وإساءة استعمالها في التسعينات، وضعت خطة عمل خاصة واعتمدتها الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية (القرار ٢٠/٤ ألف). وتضمنت خطة العمل لمكافحة صنع المنشطات الأمفيتامينية وسلائفها والاتجار بها وإساءة استعمالها على نحو غير مشروع عناصر مبتكرة أكثر من عدة خطط عمل أخرى.

تتكوّن خطة العمل الخاصة بالمنشطات الأمفيتامينية من خمسة أجزاء، يتناول أول اثنين منها مسائل تتصل بالطلب، والثالث تكنولوجيا المعلومات (من حيث تأثيرها في جانبي الطلب والعرض)، بينما يتناول الاثنان الأخيران مسائل تتصل بالعرض. ويتضمّن الجزءان اللذان يتناولان جانب العرض عدداً من الالتزامات الملموسة للغاية. أما طابع الجزئين اللذين يتناولان جانب الطلب فعام بعض الشيء، على خلاف ذلك.

يدعو الجزء الأول إلى زيادة الوعي بمشكلة المنشطات الأمفيتامينية ويتضمّن عدداً من الالتزامات على الدول الأعضاء ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والهيئة الدولية لمراقبة المخدرات ومنظمة الصحة العالمية بأن تفعل ذلك. وإحدى الوسائل المطلوبة لرفع مستوى الأولوية الممنوحة للمنشطات الأمفيتامينية هي أن تصبح بنداً منتظماً في جدول أعمال لجنة المخدرات (الفقرة ٢).

ويركّز الجزء الثاني على خفض الطلب على المنشطات الأمفيتامينية غير المشروعة. والهدف الرئيسي هنا هو دراسة المشكلة واستخدام النتائج في حملات لخفض الطلب — وهو ما يتمشى أيضاً مع الإجراءات المطلوبة بموجب المبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدرات (الفقرة ٩)، حيث يطلب على الأخص إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومنظمة الصحة العالمية ما يلي: (أ) تمحيص المعلومات الراهنة عن الآثار الصحية للمنشطات الأمفيتامينية ومنتجاتها الثانوية؛ و(ب)

دراسة القوى الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الدافعة للطلب على المنشطات الأمفيتامينية؛ و(ج) تحديد وتوثيق وتعميم الممارسات الجيدة في مجال الوقاية من إساءة استعمال المنشطات الأمفيتامينية ومعالجته. و(د) تنسيق العمل مع المنظمات غير الحكومية في هذه المجالات. وبالمثل، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي: (أ) رصد التغييرات في أنماط إساءة استعمال المنشطات الأمفيتامينية رسداً مستمراً؛ و(ب) تحري الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والصحية والثقافية لإساءة استعمال المنشطات الأمفيتامينية؛ و(ج) إسناد أولوية إلى البحوث، لتقصي آثار إساءة استعمال المنشطات الأمفيتامينية في الصحة على المدى الطويل و(د) استخدام وتعميم نتائج هذه الأنشطة (بما في ذلك نتائج الهيئات الدولية)، في جهود وقائية وعلاجية محددة الأهداف في حملات التوعية الجماهيرية.

وفي الجزء الثالث، يطلب إلى جميع الأطراف أن توفر معلومات دقيقة عن المنشطات الأمفيتامينية. وينبغي اتباع نهجين في آن واحد: تقليل تدفق المعلومات الضارة مع نشر معلومات "إيجابية". ويتحدّى ذلك ظهور الإنترنت، حيث يسهل الحصول على معلومات عن وصفات لصنع المنشطات الأمفيتامينية سرّاً، وعن مصادر للحصول على السلائف الكيميائية، وطرائق لتفادي الضوابط الرقابية، وأساليب إساءة الاستعمال، فضلاً عن تصوير استهلاك المنشطات الأمفيتامينية بأنه شيء ساحر أو فاتن. وبذلك كانت خطة العمل الخاصة بالمنشطات الأمفيتامينية من أولى وثائق الأمم المتحدة التي عاجلت مشاكل ناشئة تتصل بالإنترنت. فتنص الفقرة ١٢ على أنه "ينبغي الشروع في مشاورات على الصّعد الوطنية والإقليمية والدولية، مع ممثلي وسائل الإعلام التقليدية وصناعات الاتصالات السلكية واللاسلكية والبرامجيات الحاسوبية، بغية ترويج الانضباط الذاتي وتشجيعه، وإعداد أطر... تستهدف إزالة المعلومات ذات الصلة بالمخدرات غير المشروعة. ويمكن أن تعد تلك الأطر استناداً إلى آليات تديرها الصناعة ومفتوحة لتقديم الشكاوى، مثل الخطوط الهاتفية الطارئة.. كما ينبغي للدول أن تشجّع على وضع واستخدام برامجيات لتصنيف المعلومات وفرزها. وطلب إلى الدول في الفقرة ١٣ "أن تكفل انطباق أطرها القانونية المتعلقة بالمخدرات غير المشروعة والمعلومات ذات الصلة بالمخدرات، حسب الاقتضاء، على شبكة الإنترنت بقدر ما تنطبق خارجها". وفي الفقرة ١٦ تذكر الدول بالفقرة ٢ من المادة ١٠ من اتفاقية سنة ١٩٧١ بشأن المؤثرات العقلية، التي تحظر الإعلان عن المواد الخاضعة للمراقبة، والفقرة ١ (ج) ٣١ من المادة ٣ من اتفاقية ١٩٨٨، التي تحظر التحريض علانية على ارتكاب أنشطة غير مشروعة تتصل بالمخدرات. وفي الوقت نفسه، طلب إلى الهيئات الدولية أن تستفيد إلى أقصى حد من الإنترنت وأن تنشئ "نظام عالمي لتبادل المعلومات... لتعميم معلومات دقيقة وفي أوانها عن مختلف جوانب مشكلة المنشطات الأمفيتامينية" (الفقرة ١٤). وبالمثل، ينبغي للدول "استخدام تكنولوجيا المعلومات الحديثة لتعميم المعلومات عن العواقب الصحية والاجتماعية والاقتصادية الضارة لإساءة استعمال المنشطات الأمفيتامينية" (الفقرة ١٥).

ويتناول الجزء الرابع عدداً من التدابير الهادفة إلى الحد من عرض المنشطات الأمفيتامينية. والتدابير التي ينبغي اتخاذها (الفقرة ١٨) موجهة إلى الحد من تسريب السلائف. وهي تركز على ما يلي:

(أ) وضع مدونة لقواعد السلوك تحكم التجارة في سلائف المنشطات الأمفيتامينية؛

- (ب) زيادة استخدام الإشعارات السابقة للتصدير؛
- (ج) تحسين رصد المواد غير المجدولة والتعاون الطوعي مع الصناعة من أجل تبين الصفقات المشتبه فيها؛
- (د) وضع قائمة للمراقبة الخاصة؛
- (هـ) تجريم تسريب المواد الكيميائية غير المجدولة مع العلم بنية استخدامها في الصنع غير المشروع؛
- (و) تحسين تبادل المعلومات، بما في ذلك تبادلها في التحقيقات المتعلقة بالمواد غير المجدولة.

وتتناول الفقرة ١٩ عدداً من التدابير التي تستهدف صنع المنشطات الأمفيتامينية سراً. وهي تتضمن: (أ) رصد طرائق الصنع السري، (ب) تطوير تحليل بصمات المخدرات وتحديد ملامحها، (ج) رصد مبيعات المعدات المخترية.

ويهدف الجزء الخامس إلى تعزيز نظام المراقبة للمنشطات الأمفيتامينية وسلائفها. وتتضمن المسائل الرئيسية التي تعالج في الفقرة ٢٣ ما يلي:

(أ) سرعة تبين وتقييم المنشطات الأمفيتامينية الجديدة (كي يتسنى إخضاعها للمراقبة واتخاذ إجراءات قانونية لمكافحة صنعها والاتجار بها على نحو غير مشروع)؛

(ب) تحسين أساس المراقبة، خصوصاً بزيادة مرونة عملية الجدولة، بواسطة تطبيق أحد النماذج التالية: ١٠ عمليات الجدولة الطارئة؛ ١١ الجدولة القائمة على فئات متماثلة بنويماً (متناظرة)؛ ١٢ الملاحقة الجنائية استناداً إلى أوجه الشبه في التركيب الكيميائي والأثار الصيدلانية المعروفة أو المتوقعة؛

(ج) تحسين جمع البيانات وتبادل المعلومات عن حجم المختبرات السرية المكتشفة، وطرائق الصنع، والسلائف المستخدمة، ودرجات نقاء المنشطات الأمفيتامينية وأسعارها ومصادرها والمعلومات الوبائية؛

(د) تطبيق مبدأ "إعرف عميلك" في الصفقات المتصلة بالمنشطات الأمفيتامينية وسلائفها. ويمكن أن يكون ذلك أداة قوية للغاية لمنع التسريب إلى القنوات غير المشروعة، إذا ما طبق على نحو سليم، إذ أنه سوف يعمل على تعزيز التعاون مع السلطات مع وضع جزء من عبء المراقبة على كتف الصناعة الكيميائية والصيدلانية أيضاً. وفي الواقع، كان إدخال مبدأ "إعرف عميلك" في مختلف مجالات المراقبة الدولية للمخدرات أحد الابتكارات الرئيسية الناشئة عن دورة الجمعية العامة الاستثنائية عام ١٩٩٨.

وتشير التقييمات الذاتية التي تقوم بها الدول الأعضاء إلى تنامي الانضمام إلى التدابير المقترحة في خطة العمل لمكافحة صنع المنشطات الأمفيتامينية وسلائفها والاتجار بها وإساءة استعمالها

على نحو غير مشروع. وبين المؤشر المركب الذي وضع استناداً إلى الردود على استبيان التقارير الإنشائية تحسناً شاملاً في معدل التنفيذ، من ٤٤ في المائة للفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠ إلى ٥٥ في المائة للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وكان المؤشر المركب قائماً على عدد من المؤشرات الفرعية (القدرة على جمع المعلومات وتحليلها) و"الاستجابات السياسية والاستراتيجية" و"تدابير إزكاء الوعي وخفض الطلب"، و"تدابير تحسين القدرة التقنية على اكتشاف ورصد مشكلة المنشطات الأمفيتامينية"، و"التعاون الدولي والمتعدد القطاعات" (أظهرت جميعها تحسناً. وعلى المستوى دون الإقليمي، وجدت جهود قوية من أجل تنفيذ خطة العمل في منطقة أوقيانوسيا (٩٦ في المائة)، وأمريكا الشمالية (٩٤ في المائة) وأوروبا الوسطى والغربية (٦٣ في المائة) وآسيا الشرقية والجنوبية الشرقية (٦٢ في المائة) [٩٥].

مراقبة السلائف

التدابير المقترحة لمراقبة السلائف (القرار د-٢٠/٤٠ باء) تطلب إلى الدول الأعضاء أن تنفذ الالتزامات القائمة بموجب المادة ١٢ من اتفاقية ١٩٨٨ (التي تعالج مراقبة السلائف) و/أو تكرر بعض المقترحات المقدمة في إطار خطة العمل لمكافحة صنع المنشطات الأمفيتامينية (مبدأ "إعرف عميلك" ومدونات السلوك، وغير ذلك). ولا توجد تدابير تتجاوز تلك المتضمنة إلا في قليل من الحالات. وكانت إحدى المسائل الجديدة في هذا السياق هي المتضمنات الجديدة لقيام الحكومات بجمع بيانات. فوفقاً للفقرة ٩ ينبغي للدول، بالتعاون مع الهيئات الدولية، الاضطلاع بما يلي: (أ) "... إنشاء آليات ... من أجل الحصول على بيانات عن صنع السلائف واستيرادها وتصديرها على نحو مشروع ... ومن أجل رصد حركة تلك المواد، بما في ذلك إنشاء سجل بالشركات العامة أو الخاصة التي تزاول أي نشاط يتصل بالسلائف". ولم توجد مثل هذه المتضمنات الخاصة بجمع البيانات، اللازمة لتبين عمليات التسريب المحتملة، بموجب اتفاقية ١٩٨٨.

كما ذهبت التدابير إلى أبعد من اتفاقية ١٩٨٨ إذ اقترحت تقوية المراقبة على التجارة الدولية في أنهيدريد الخل (المستخدم في صنع الهيروين) وبرمنغنات البوتاسيوم (المستخدم في صنع الكوكايين) (الفقرة ٧ (أ) ١١). وطلب إلى الحكومات أن تنشئ "إشعارات سابقة للتصدير" بخصوص المادتين، وهو إجراء لا ينطبق عادة إلا على المواد المدرجة في الجدول الأول. ومنذ ذلك الوقت، أعيدت جدولة المادتين من الجدول الثاني إلى الجدول الأول فتطبق عليهما الآن آليات المراقبة الأكثر شدة.

أما عن البقية، فكانت التدابير المقترحة أساساً إعادة لصياغة اتفاقية ١٩٨٨، وكانت هناك في الغالب أسباب وجيهة للتركيز على تنفيذ مجموعة قائمة من القواعد بدلاً من اختراع قواعد جديدة.

وتبين التقييمات الذاتية التي تقوم بها الدول الأعضاء تزايد الامتثال للتدابير الخاصة بمراقبة السلائف، إذ ارتفع من ٦١ في المائة للفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠ إلى ٧٤ في المائة للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. كما كانت معدلات التنفيذ المرتفعة نوعاً ما دليلاً على أن التدابير المقترحة لم تذهب إلى أبعد بكثير

من الالتزامات القائمة بموجب اتفاقية ١٩٨٨. ومع ذلك كانت تشير إلى حدوث تحسينات مستمرة في مجال مراقبة السلائف، مع التحرك في اتجاه المعايير الدولية (المنصوص عليها في اتفاقية سنة ١٩٨٨ والتي أعادت الجمعية العامة تأكيدها في دورتها الاستثنائية).

ويكشف تحليل النتائج أن الدول لديها، إجمالاً، تشريعات متطورة تتعلق بمراقبة السلائف الكيميائية (٩٣ في المائة)، وأذن استيراد/تصدير سابقة (٩٤ في المائة)، وإجراءات عمل ثابتة لرصد وتعيين الصفقات المشتبه فيها المتصلة بالسلائف (٨٢ في المائة). وكانت هناك أوجه مشجعة للتقدم في عدد من البلدان التي تلقت مساعدة تقنية، إضافة إلى بلدان أنشأت إجراءات للتحقيق في تسريب الكيميائيةات. إلا أن البيانات تشير إلى الحاجة إلى مزيد من العمل فيما يتعلق بمدونات السلوك بالتعاون مع الصناعة الكيميائية وتوفير الموارد اللازمة للمساعدة التقنية، والتعاون الدولي في ضبط الشحنات غير المشروعة من السلائف الكيميائية [٩٦].

تدابير لتعزيز التعاون القضائي

تتناول تدابير تعزيز التعاون القضائي (قرار الجمعية العامة د-٢٠/٤ جيم) توصيات بشأن تعزيز تسليم المجرمين (الجزء الأول)، والمساعدة القانونية المتبادلة (الجزء الثاني)، ونقل الإجراءات (الجزء الثالث)، وأشكال التعاون الأخرى والتدريب (الجزء الرابع)، والتسليم المراقب (الجزء الخامس)، والاتجار غير المشروع عن طريق البحر (الجزء السادس)، والتدابير التكميلية (الجزء السابع). وكانت التدابير المقترحة واردة بالفعل عموماً في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ وكانت موجهة أساساً نحو تيسير تنفيذها. وتم ذلك، مثلاً، بالإشارة إلى توافر تكنولوجيا جديدة للمعلومات يمكن الاستعانة بها لتعجيل الإجراءات القائمة لتبادل المعلومات. وفي الوقت نفسه وضعت كل التدابير المقترحة في شكل توصيات، لا التزامات.

كما اعتمدت بعض التغييرات المادية، ولكن كانت صياغة النص في تلك الحالات حذرة للغاية. فمثلاً، فيما يتعلق بالتسليم، توصي الفقرة ١ (أ) الدول: بالقيام "عند اللزوم... باستعراض تشريعاتها الداخلية بهدف تبسيط إجراءات تسليم المجرمين، بما يتوافق مع مبادئها الدستورية والمفاهيم الأساسية لنظمها القانونية"، (ب) "بإعلام الدول الأخرى بالهيئة... المختصة المعنية لتلقي طلبات التسليم والرد عليها ومعالجتها... [و]... سيكون من المفيد إبلاغ اسم الهيئة... وعنوانها ورقم هاتفها إلى برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات". وكانت هذه التوصية الأخيرة عملية ومفيدة للغاية، من أجل تمكين سلطات مختلف البلدان من حتى النظر في التعاون بخصوص إجراءات التسليم. وبالمثل، كانت التوصية الواردة في الفقرة الفرعية (هـ) بالرجوع إلى المعاهدة النموذجية بشأن التسليم لدى التفاوض على معاهدات من هذا القبيل، والواردة في الفقرة الفرعية (و) بـ "الإكثار، إلى أقصى حد ممكن، من استخدام التكنولوجيات الحديثة لتيسير الاتصالات" خطوتين عمليتين

صوب تحسين تنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨. وفضلاً عن ذلك، جاء اقتراح خاص بمفهوم جديد في الفقرة الفرعية (د)، التي توصي الدول بما يلي: ”النظر في تسليم رعاياها المتهمين بجرائم مخدرات خطيرة، رهناً بالأحكام الدستورية والمعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات والتشريعات الوطنية، على أساس الاتفاق على تسليمهم لغرض محاكمتهم، مع إمكانية إعادتهم إلى الدولة التي يحملون جنسيتها لقضاء أي حكم يصدر في حقهم“. وهذا الحكم موجه للبلدان التي لا تستطيع أن تسلم رعاياها أو المعارضة لذلك، لأسباب محلية مختلفة.

كما كانت هناك اعتبارات عملية للغاية في صميم التدابير المقترحة بموجب المساعدة القانونية المتبادلة. فتوصي الفقرة ٢ الدول بما يلي: ”(د) صياغة استمارات نموذجية لتقديم طلبات المساعدة القانونية المتبادلة“ و ”(هـ) الرجوع إلى المعاهدة النموذجية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية عند الاقتضاء، لدى التفاوض على معاهدات من هذا القبيل“. وكما في حالة التسليم، توصي الدول أيضاً بـ ”(و) الإكثار، إلى أقصى حد ممكن، من استخدام تكنولوجيات الاتصال الحديثة، مثل الإنترنت وأجهزة الفاكسميلي“ و ”(ز) النظر في استخدام تكنولوجيا وصلة الهاتف والفيديو للحصول على أقوال الشهود وشهادتهم“.

وعلى خلاف ذلك، لم تأت معظم التوصيات المتعلقة بنقل الإجراءات وأشكال أخرى من التعاون والتدريب والتسليم المراقب والاتجار غير المشروع عن طريق البحر بكثير من العناصر الجديدة. إلا أنه ترد أفكار جديدة قليلة يحتمل أن تكون مهمة تحت بند ”تدابير تكميلية“، من أجل تعزيز تنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨. ففي الفقرة ٧، توصي الدول ”(أ) بأن تنظر في حماية القضاة ووكلاء النيابة وسائر أفراد أجهزة المراقبة وإنفاذ القوانين وكذلك الشهود، كلما استدعت الظروف، في القضايا المتعلقة بالاتجار غير المشروع بالمخدرات“ (ب) ”أساليب تحقيق جديدة“ و ”(ج) تنسيق الإجراءات وتبسيطها من أجل زيادة التعاون الدولي“.

وتبيّن التقييمات الذاتية التي تقوم بها الدول الأعضاء أن هناك تزايد في الامتثال لتدابير تعزيز التعاون القضائي، حيث ارتفع من ٦٣ في المائة (٢٠٠٠-٢٠٠٢) إلى ٦٨ في المائة (٢٠٠٦-٢٠٠٧). وارتفاع معدلات التنفيذ دليل أيضاً على أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ كانت تنصّ فعلاً على معظم التدابير. وعليه كان إنجاز الدورة الاستثنائية للجمعية العامة هو إعطاء دفعة جديدة لتنفيذ التزامات دولية كانت قائمة بالفعل.

وفي حالة التسليم، يبيّن المؤشر المركّب تحسناً من ٧٥ في المائة إلى ٧٧ في المائة. وإجمالاً، أبلغ ٩٠ في المائة من البلدان بأن لديها تشريعات بشأن إجراءات التسليم. إلا أن النسبة المئوية من الدول

الأعضاء التي لا تسمح بتسليم مواطنيها ظلّت مرتفعة، إذ أفاد ٥٨ في المائة من البلدان بأن القانون الوطني إمّا يحول دون تسليم المواطنين أو يحد من ذلك إلى حد كبير.

وتحسّنت التدابير المتخذة للامتنال لمقتضيات المساعدة القانونية المتبادلة من ٦٩ في المائة إلى ٧٩ في المائة. وفيما يتعلق بالتشريعات التي تسمح بالمساعدة القانونية المتبادلة، كان التحسّن أكثر وضوحاً حتى من ذلك (من ٧٧ في المائة إلى ٩٠ في المائة). وكان معدل التنفيذ بالنسبة إلى التدابير المقترحة من أجل تيسير نقل الإجراءات أدنى بكثير، وإن كان قد زاد أيضاً (من ٢٨ في المائة إلى ٣٦ في المائة). وفيما يتعلق بالتعاون في إنفاذ القانون، تحسّن معدل التنفيذ (من ٧٣ في المائة إلى ٧٩ في المائة). وزادت التدابير المتخذة في مجال عمليات التسليم المراقب من ٧١ في المائة إلى ٨٣ في المائة، مشيراً إلى أن الاستعانة بهذه الأداة قد أصبحت ممارسة اعتيادية في كثير من البلدان. وتحسّن تنفيذ التدابير في مجال الاتجار غير المشروع عن طريق البحر من ٣٧ في المائة إلى ٥٢ في المائة. وبالمثل، تحسّن تنفيذ التدابير الجديدة الموصى بها لحماية القضاة ووكلاء النيابة وأفراد أجهزة المراقبة وإنفاذ القانون والشهود من ٦٣ في المائة إلى ٧٩ في المائة [٩٧].

مكافحة غسل الأموال

التدابير المقترحة لمكافحة غسل الأموال (قرار الجمعية العامة د/٢٠-٤ دال) موجهة أساساً، كغيرها من خطط العمل، نحو تيسير تنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨. وتبدأ التدابير بديباجة من ١٠ نقاط تبدو الفقرات الثلاث الأولى منها ذات أهمية خاصة.

وتحدد الفقرة الأولى المشكلة وتشدد على مدى خطورتها، مبررة بذلك الحاجة إلى تدابير مضادة حاسمة من جانب المجتمع الدولي. وتدرك فيها الجمعية العامة "أن مشكلة غسل الأموال المتأتبة من الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية... قد اتسعت على الصعيد الدولي لتصبح خطراً عالمياً يهدد سلامة وموثوقية واستقرار النظم المالية والتجارية، وحتى الهياكل الحكومية، مما يتطلب تدابير مضادة من جانب المجتمع الدولي ككل من أجل حرمان المجرمين وإيراداتهم غير المشروعة من أي ملاذات أمنة".

وتذكّر الفقرة الثانية بأحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨ "التي تقضي بأن تعتبر جميع الدول الأطراف في الاتفاقية غسل الأموال جريمة يعاقب عليها، وبأن تتخذ التدابير اللازمة لتمكين السلطات من كشف عائدات الاتجار غير المشروع بالمخدرات واقتفاء أثرها وتجميدها أو ضبطها". ويشار بذلك إلى الفقرة ١ (ب) ١١ من المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، التي تطلب إلى الأطراف أن تحرّم تحويل الأموال أو نقلها مع العلم بأنها مستمدة من جرائم متصلة بالمخدرات. ولكنها تذهب إلى أبعد من

غسل الأموال في حد ذاته وتتناول أيضاً مصادرة عائدات الاتجار غير المشروع بالمخدرات، المنصوص عليها في المادة ٥ من اتفاقية سنة ١٩٨٨.

ولكن ترد الخطوة الرئيسية إلى الأمام في الفقرة الثالثة من الديباجة، حيث أقرت بحكم الواقع التوصيات الأربعين التي أقرتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لتكون المعيار الذي ينبغي للبلدان أن تقيس به التدابير التي تتخذها في أنشطتها لمكافحة غسل الأموال. وكان ذلك مشكلة محتملة، نظراً إلى أن معظم الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لم تشارك في صياغة توصيات فرقة العمل. وبذلك — وبعد مناقشات شاقة — أدخلت من الباب الخلفي، بالإشارة إلى قرار سابق للجنة المخدرات وصفت فيه اللجنة تلك التوصيات بأنها معايير دولية: ”وإذ تذكّر أيضاً بقرار لجنة المخدرات ٥ (د-٣٩) المؤرخ ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٩٦ الذي لاحظت فيه أن التوصيات الأربعين الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، التي أقرها رؤساء دول أو حكومات الدول الصناعية الكبرى السبع ورئيس المفوضية الأوروبية، تظل هي المعيار الذي تقاس به التدابير التي تتخذها الدول المعنية ضد غسل الأموال“. ثم تسمي الفقرات التالية عدداً من الأنشطة الأخرى التي يضطلع بها على الصعيدين الإقليمي والدولي لمكافحة غسل الأموال وتشدد على الحاجة إلى التوفيق بين التشريعات وإلى تكثيف التعاون الدولي من أجل منع غسل الأموال بصورة فعالة.

وفي الفقرة الأولى من المنطوق أدانت الجمعية العامة غسل الأموال المتأتية من الاتجار غير المشروع بالمخدرات وسائر الجرائم الخطيرة واستخدام النظم المالية للدول في ذلك الغرض.

وترد التدابير الرئيسية لمكافحة الاتجار بالمخدرات في الفقرة ٢ من المنطوق. وبعد الحث على تنفيذ الأحكام الخاصة بمكافحة غسل الأموال الواردة في اتفاقية سنة ١٩٨٨، تطلب الجمعية العامة، في الفقرة ٢ (أ)، ”إنشاء إطار تشريعي لتجريم غسل الأموال المتأتية من الجرائم الخطيرة، من أجل القيام بمنع جريمة غسل الأموال وكشفها والتحري عنها وملاحقتها قضائياً“. وبعد ذلك تحدّد العناصر الرئيسية لنظام فعال لمكافحة غسل الأموال:

١١ كشف عائدات الجريمة وتجميدها وضبطها ومصادرتها؛

١٢ التعاون الدولي وتبادل المساعدة القانونية في القضايا المتعلقة بغسل الأموال؛

١٣ إدراج جريمة غسل الأموال ضمن اتفاقات تبادل المساعدة القانونية ضماناً للمساعدة القضائية في التحقيقات والدعوى المقامة أمام المحاكم أو الإجراءات القضائية المتصلة بتلك الجريمة.

وفي الفقرة ٢ (ب) تلزم الدول بوضع

قواعد مالية وتنظيمية فعالة لحرمان المجرمين وأموالهم غير المشروعة من إمكانية الوصول إلى النظم المالية الوطنية والدولية، مما يضمن حرمة النظم المالية على نطاق العالم ويكفل الامتثال للقوانين وسائر اللوائح الخاصة بمكافحة غسل الأموال، من خلال:

١١" اشتراطات خاصة بتحديد هوية العملاء والتحقق منها بتطبيق مبدأ "اعرف عميلك"، كما تتاح للسلطات المختصة المعلومات اللازمة عن هوية العملاء وما يقومون به من تحركات مالية؛

١٢" حفظ سجلات مالية؛

١٣" الإبلاغ الإلزامي عن أي نشاط مشبوه؛

١٤" إزالة المعوقات المتمثلة في سرية المصارف أمام الجهود الرامية إلى منع غسل الأموال والتحرري عنه ومعاقبته؛

١٥" تدابير أخرى ذات صلة.

ووفقاً للفقرة ٢ (ج) تحجب الدول أيضاً على تنفيذ عدد من تدابير إنفاذ القانون تستهدف

١١" الفعالية في كشف المجرمين الضالعين في نشاط غسل الأموال والتحرري عنهم وملاحقتهم قضائياً وإدانتهم؛ ١٢" إجراءات تسليم المجرمين؛ ١٣" آليات تقاسم المعلومات .

وفي الفقرة ٣، يطلب إلى برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات وبرنامج مكافحة غسل الأموال مواصلة التعاون مع منظمات إقليمية ودولية أخرى وتوفير التدريب والمشورة والمساعدة التقنية من أجل تمكين الحكومات من تنفيذ المبادئ المنصوص عليها في الفقرة ٢.

وكشفت التقييمات الذاتية التي تقوم بها الدول الأعضاء تزايد الامتثال لتدابير مكافحة غسل الأموال على الصعيد العالمي. فتحسّن تنفيذ الالتزام بتجريم غسل عائدات الاتجار بالمخدرات وسائر الجرائم الخطيرة من ٧٢ في المائة من البلدان المبلغة في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠ إلى ٩٢ في المائة في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وفيما يتعلق بالتشريعات الخاصة بتجميد عائدات الجريمة وضبطها ومصادرتها، زاد التنفيذ من ٧١ في المائة إلى ٨٩ في المائة. وفيما يتعلق باقتضاء معاملة غسل الأموال معاملة الجريمة المستوجبة للتسليم، ارتفع معدل التنفيذ من ٦٥ في المائة إلى ٧٧ في المائة. وزاد الامتثال للالتزام اقتضاء الدول إقراراً بشأن نقل الأموال عبر الحدود من ٤٩ في المائة إلى ٨٣ في المائة، ومن ٣١ في المائة إلى ٦٢ في المائة بالنسبة إلى الصكوك القابلة للتداول التي تدفع لحاملها. وعلاوة على ذلك، تحسّن تنفيذ التدابير الرامية إلى منع غسل الأموال وكشفه في النظم المالية من ٥٥ في المائة إلى ٨٢ في المائة [٩٨]. وإذا جمعت كل هذه العناصر، تشير البيانات إلى أن المعدل الإجمالي لتنفيذ تدابير مكافحة غسل الأموال تحسّن من ٦١ في المائة في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠ إلى ٨٣ في المائة في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧.

الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب

استراتيجية متكاملة ومتوازنة

لمواجهة مشكلة المخدرات العالمية، ٢٠٠٩

جاء تحسين آخر لنظام المراقبة الدولية للمخدرات في الدورة الثانية والخمسين للجنة المخدرات، في آذار/مارس ٢٠٠٩. فاعتمد الوزراء وغيرهم من ممثلي الحكومات في الجزء الرفيع المستوى من تلك الدورة ([٩٩]، الصفحتان ١١٩-١٢٠) الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمواجهة مشكلة المخدرات العالمية ([٩٩]، الصفحات ٣٧-٧٧)، عقب استعراض التطورات التي حصلت منذ الدورة الاستثنائية للجمعية العامة المعقودة في عام ١٩٩٨.

وقد أعيد تأكيد الاتفاقيات الدولية الخاصة بالمخدرات ومضمون ومبادئ الإعلان الخاص بالمبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدرات لسنة ١٩٩٨ وخطط العمل السابقة في الإعلان السياسي وخطة العمل الجديدين. وبذلك يكون الإعلان السياسي وخطة العمل الجديدين مكملين لنظام المراقبة القائم.

وتؤكد الدول الأعضاء مجدداً في الفقرة ١ من الإعلان السياسي التزامها "بضمان معالجة جميع جوانب خفض الطلب على المخدرات وعرضها والتعاون الدولي، بما يتوافق تماماً مع مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ومع المراعاة التامة، على وجه الخصوص، لسيادة الدول وحرمتها الإقليمية ولبدءاً عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول". كما تؤكد مجدداً (الفقرة ٢) "إن الهدف النهائي لكل من استراتيجيات خفض الطلب والعرض واستراتيجيات التنمية المستدامة هو التقليل إلى أدنى حد من توافر المخدرات والمؤثرات العقلية غير المشروعة وتعاطيها وإزالتها تماماً في نهاية المطاف ضماناً لصحة البشر ورفاههم، وتشجيع على تبادل الممارسات الفضلى في خفض الطلب والعرض، وتشدد على أن لا يمكن لأي من الاستراتيجيتين أن تكون فعالة بمعزل عن الأخرى". وهي تجزم، إضافة إلى ذلك، (الفقرة ٣) "بأن الأسلوب الأنجع لمعالجة مشكلة المخدرات العالمية إنما يكون ضمن نسق متعدد الأطراف، وبأن الاتفاقيات الدولية الثلاث لمراقبة المخدرات وسائر الصكوك الدولية ذات الصلة لا تزال هي الركن الأساسي لنظام المراقبة الدولية للمخدرات". وتؤكد مجدداً، علاوة على ذلك (الفقرة ١٧) "دعماً وتقديراً لجهود الأمم المتحدة، بما فيها جهود مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بصفته الهيئة الرئيسية في منظومة الأمم المتحدة التي تتولى مواجهة مشكلة المخدرات العالمية"، وكذلك (الفقرة ١٨) "على ما تقوم به الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، كهيئة مستقلة قائمة على أساس تعاهدي، من دور قيادي في رصد الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدرات". كما تؤكد مجدداً (الفقرة ٢٢) "بما يتوافق مع الهدف المتمثل في الترويج لمجتمع خالٍ من تعاطي المخدرات، ... [عزمها] على العمل، ... على اتخاذ تدابير فعالة لإبراز وتيسير أساليب حياة صحية ومثمرة ومحقة للذات كبدايل لاستهلاك المخدرات غير المشروع، الذي يجب ألا يصبح مقبولاً كأسلوب حياة".

وفي الفقرة ٣٦ قرّرت الدول الأعضاء تحديد العام ٢٠١٩ ليكون موعداً تستهدفه الدول في سعيها إلى القضاء التام على الأنشطة التالية أو الحد منها بدرجة كبيرة وقابلة للقياس:

(أ) زراعة خشخاش الأفيون وشُجيرة الكوكا ونبات القنب على نحو غير مشروع؛

(ب) الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية؛ والمخاطر الصحية والاجتماعية ذات الصلة بالمخدرات؛

(ج) إنتاج المؤثرات العقلية، بما فيها العقاقير الاصطناعية، وصنعها وتسويقها وتوزيعها والاتجار بها على نحو غير مشروع؛

(د) تسريب السلائف والاتجار غير المشروع بها؛

(هـ) غسل الأموال ذو الصلة بالمخدرات غير المشروع.

والتزمت الدول الأعضاء في الفقرة ٣٩ "بتنفيذ هذا الإعلان السياسي وخطة عمله تنفيذاً فعّالاً من خلال التعاون الدولي الوطيد، وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية والدولية ذات الصلة... ويتقدم تقارير كل سنتين إلى لجنة المخدرات عن الجهود المبذولة لأجل تنفيذ الإعلان السياسي وخطة العمل".

تتألف خطة العمل من الجزء الأول "خفض الطلب والتدابير المتصلة به" والجزء الثاني بشأن "خفض العرض والتدابير المتصلة به". ويتألف الجزء الخاص بخفض الطلب في خطة العمل من الباب ألف، بشأن الحد من تعاطي المخدرات والارتهاان بها من خلال نهج شامل، وذلك أساساً من خلال تعزيز التعاون الدولي (الباب الفرعي ١) واتباع نهج شامل في خفض الطلب على المخدرات (الباب الفرعي ٢)، مع مراعاة حقوق الإنسان وكرامته الإنسانية وحياته الأساسية في سياق خفض الطلب على المخدرات (الباب الفرعي ٣). وهي تنص إضافة إلى ذلك على أنه ينبغي أن تستند التدابير إلى قرائن علمية (الباب الفرعي ٤) وتلزم الدول الأعضاء بأن توفر خدمات خفض الطلب على المخدرات وتيسّر الوصول إليها (الباب الفرعي ٥)، وبأن تتخذ تدابير لتعميم المشاركة المجتمعية في توفير الخدمات (الباب الفرعي ٦)، وبأن تستهدف الفئات المعرضة للمخاطر والأوضاع الهشة (الباب الفرعي ٧)، وبأن تعالج رعاية متعاطي المخدرات والمرتهنين لها في نظام العدالة الجنائية (الباب الفرعي ٨)، وبأن توفر معايير النوعية وتدريب الموظفين (الباب الفرعي ٩).

وفي الجزء الثاني "خفض العرض والتدابير المتصلة به" يطلب إلى الدول الأعضاء (الباب بء) أن تخفض عرض المخدرات غير المشروع، وذلك بوسائل منها تعزيز التعاون والتنسيق وعمليات إنفاذ القانون من أجل خفض العرض (البند الفرعي ١)، والتصديّ لاتجاهات الاتجار الجديدة (الباب الفرعي ٢)، مع الحد من العنف المتصل بالاتجار بالمخدرات (الباب الفرعي ٣)، ومعالجة خفض العرض والطلب معاً (الباب الفرعي ٤) وتدعيم تدابير مكافحة الفساد وتقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات (الباب الفرعي ٥). وتتناول الأبواب جيم ودال وهاء ووواو، على التوالي، مراقبة السلائف والمنشطات الأمفيتامينية؛ التعاون الدولي بشأن إبادة الزراعة غير المشروعة للمحاصيل المستخدمة في إنتاج المخدرات والمؤثرات العقلية وبشأن التنمية البديلة؛ مكافحة غسل الأموال؛ التعاون القضائي.

ويختلف الإعلان السياسي وخطة العمل عن الصكوك القائمة فعلاً بشأن المراقبة الدولية للمخدرات أساساً في التشديد على مواضيع معينة. فالإعلان السياسي الجديد، مثلاً، يعلّق مزيداً من الأهمية على الدور الذي يتعيّن أن يؤديه المجتمع المدني، خصوصاً المنظمات غير الحكومية (الفقرة ١٠)، ولا حظ أيضاً "إنه ينبغي تمكين ممثلي الفئات المتضررة وهيئات المجتمع المدني من الاضطلاع، عند الاقتضاء، بدور مشارك في صوغ وتنفيذ سياسات خفض الطلب على المخدرات وعرضها".

وهناك تركيز جديد آخر، هو التركيز على حقوق الإنسان. فيألي جانب الإشارة العامة إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (الفقرة ١) تذكر حقوق الإنسان أيضاً في سياق السياسات المستدامة لمراقبة المحاصيل، التي تشمل التنمية البديلة والإبادة وتدابير إنفاذ القانون (الفقرة ٢٤). والباب الفرعي ٣ من الجزء ١ ألف من خطة العمل مكرّس علاوة على ذلك لـ "حقوق الإنسان وكرامته الإنسانية وحياته الأساسية في سياق خفض الطلب على المخدرات"، مع زعم أنه كان هناك حتى ذلك الوقت "نقص في الاهتمام بحقوق الإنسان وكرامته الإنسانية في سياق جهود خفض الطلب على المخدرات (الفقرة ٥). ولذلك ينبغي للدول الأعضاء "أن تكفل مراعاة تدابير خفض الطلب على المخدرات لحقوق الإنسان والكرامة المتأصلة لدى الأفراد كافة" (الفقرة ٦). وبالمثل، تلزم الفقرة ٤١ (ج) في الجزء الثاني جيم من خطة العمل الدول الأعضاء بأن "تكفل تنفيذ تدابير مراقبة السلائف والمنشطات الأمفيتامينية" مع الاحترام التام على وجه الخصوص لسيادة الدول وسلامتها الإقليمية، وكذلك لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وحقوق الإنسان. وإضافة إلى ذلك، تلزم الفقرة ٥٤ (هـ) في الجزء الثاني واو الدول الأعضاء، في مجال التعاون القضائي، بأن "تدفع مسار التعاون في مجالات [تسليم المجرمين] وتبادل المساعدة القانونية وإنفاذ القوانين، وكذلك الاستفادة الفعالة من الأدوات والبرامج الرامية إلى تعزيز جهود التعاون، بما يتسق مع التزامات حقوق الإنسان الدولية السارية ذات الصلة، ووفقاً لتشريعاتها الوطنية".

كما يعطي المزيد من الأهمية إلى التدابير وخدمات الدعم التي تتناول العواقب الوخيمة لإساءة استعمال المخدرات. وكثيراً ما يستخدم هذا التعبير كطريقة غير مباشرة لوصف تدخلات الحد من الأضرار. فكثير من التدابير "التقليدية" للحد من الأضرار (مثل برامج تبديل الإبر والعلاج الإبدالي) التي استحدثت أصلاً لمكافحة وباء الأيدز أصبحت الآن ممارسات عادية في كثير من البلدان. وهناك تدابير أخرى ما زالت جدلية. وبيّنت الأعمال التحضيرية للإعلان السياسي وخطة العمل والمناقشات اللاحقة في الجزء الرفيع المستوى أنه لا يوجد (حتى الآن) توافق في الآراء عند الدول الأعضاء في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بخصوص مدى ملائمة جهود الحد من الأضرار واستخدام مصطلحات الحد من الأضرار. ومع ذلك، يعالج الإعلان السياسي وخطة العمل هذه المسألة، إلى حد ما، فيوفر بذلك بعض المبادئ التوجيهية الأساسية بشأن المدى الذي يمكن أن تعتبر إليه تلك التدابير مقبولة.

فيلاحظ الإعلان السياسي (الفقرة ٢٠) "بقلق بالغ ما يترتب على تعاطي المخدرات من عواقب وخيمة على الأفراد والمجتمع بأسره" ويؤكد مجدداً الالتزام "بالتصدي لتلك المشاكل في

سياق استراتيجيات شاملة وتكاملية ومتعددة القطاعات لخفض الطلب على المخدرات". وبعبارة أخرى، تكون تدابير الحد من الأضرار مقبولة، من حيث المبدأ، إذا كانت تشكل جزءاً من استراتيجية شاملة لخفض الطلب. وبالمثل، يؤكد الإعلان السياسي مجدداً في الفقرة ٢١

الالتزام بترويج أو إعداد أو مراجعة أو تدعيم برامج فعّالة وشاملة ومتكاملة لخفض الطلب على المخدرات، تستند إلى قرائن علمية وتشمل طائفة من التدابير، منها خدمات الوقاية الأولية والتدخل المبكر والعلاج والرعاية وإعادة التأهيل والإدماج في المجتمع وخدمات الدعم ذات الصلة، وتهدف إلى تعزيز الصحة والرفاه الاجتماعي في أوساط الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية وإلى الحد مما يترتب على تعاطي المخدرات من عواقب وخيمة على الأفراد والمجتمع بأسره، على أن تؤخذ في الاعتبار التحديات الخاصة التي يطرحها متعاطو المخدرات المعرضون لمخاطر شديدة، بما يمثل تماماً للاتفاقيات الدولية الثلاث لمراقبة المخدرات ويتوافق مع التشريعات الوطنية.

فالبليدان مطالبة بذلك، بحكم الواقع، بتنفيذ تدابير للحد من الأضرار. وفي الوقت نفسه تضع الإشارة إلى الاتفاقيات الدولية الثلاث الخاصة بمراقبة المخدرات حدود تلك التدابير. فيصعب تناول تدابير يمكن أن تعتبر مشجعة لإساءة استعمال المخدرات أو مروجة لها بموجب هذه الفقرة من الإعلان السياسي. وتوجد أيضاً صياغات مماثلة إلى حد كبير في الجزء الأول من خطة العمل "خفض الطلب والتدابير المتصلة به". وفي الفقرة ١٤ "من خطة العمل تحت الدول الأعضاء على أن تعزز جهودها الرامية إلى الحد مما يترتب على تعاطي المخدرات من عواقب سلبية في الأفراد والمجتمع ككل، بحيث لا تؤخذ في الاعتبار الوقاية من الأمراض المعدية ذات الصلة، مثل فيروس نقص المناعة البشرية والتهاب الكبد الوبائي باء وجيم والسل، فحسب، بل وكل العواقب الصحية الأخرى، مثل الجرعة المفرطة وحوادث أمان العمل والمرور والاضطرابات المرضية الجسدية والنفسية، والعواقب الاجتماعية، مثل المشاكل الأسرية وتأثيرات أسواق المخدرات في المجتمعات المحلية والإجرام".

"بعد اعتماد الإعلان السياسي وخطة العمل أعلن ممثل ألمانيا، متكلماً أيضاً باسم إسبانيا، أستراليا، إستونيا، البرتغال، بلغاريا، بولندا، بوليفيا-دولة المتعددة القوميات، جورجيا، رومانيا، سانت لوسيا، سلوفينيا، سويسرا، فنلندا، قبرص، كرواتيا، لاتفيا، لكسمبرغ، ليتوانيا، لختنشتاين، مالطة، المملكة المتحدة، النرويج، هنغاريا، هولندا واليونان، أن تلك الدول ستفسر عبارة "خدمات الدعم ذات الصلة" ("related support services")، المستخدمة في الإعلان السياسي وخطة العمل، على أنها تشمل التدابير التي يسميها عدد من الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية تدابير تخفيف الضرر ("harm reduction measures")."

إلا أن ذلك الموقف واجه معارضة من بلدان أخرى. فقال ممثل الاتحاد الروسي أن حكومته لا يمكنها الموافقة على مثل هذه العبارة التفسيرية. ففي رأي حكومته، قد يكون لهذه العبارة التفسيرية عواقب بعيدة المدى من منظور النظام الدولي لمراقبة المخدرات. وقال إن الاتحاد الروسي ينطلق من فهمه بأن مفهوم "خدمات الدعم ذات الصلة" ليس له سوى المعنى المطابق لذلك المفهوم وأن ذلك المفهوم يجب أن يُفسر ويُطبق وفقاً لأهداف ومبادئ الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدرات. وبالمثل، قال ممثل كولومبيا إن حكومته تعارض أي إلماح إلى تعبير "تخفيف الضرر". وقال ممثل كوبا إن تعبير "تخفيف الضرر" يظل مثيراً للجدل لأنه يشير إلى أنشطة مخالفة لأحكام الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدرات. وقد كان هناك نقاش طويل ومتعمق حول هذه المسألة أثناء المفاوضات المتعلقة بالإعلان السياسي وخطة العمل، ولم يتم التوصل إلى توافق في الآراء بهذا الشأن. وقال ممثل سري لانكا أيضاً إنه ينبغي الامتناع عن الخروج بتأويلات ليست مقصودة في الإعلان السياسي وخطة العمل أو إضافة أي تفسير إلهما، وإن العبارة التفسيرية ليس لها مكان في وثيقة اعتمدت بتوافق الآراء. كما اعترض ممثل اليابان على تفسير لهذا التعبير، وبالمثل، لاحظ ممثل الولايات المتحدة أن التفكير مطلوب في المناقشة المتعلقة بالمصطلحات، وأن الوثيقة، التي اعتمدت بتوافق الآراء، تعني ما تقوله وينبغي تنفيذها بالطريقة التي قرئت بها. (الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٩، الملحق رقم ٨ E/CN.7/2009/12-E/2009/28، الصفحتان ١٦٤ و ١٦٥).

كما يوجد الإعلان السياسي ارتباطاً واضحاً مع الصكوك الجديدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد باعتبارها أدوات لمواجهة مشكلة المخدرات العالمية، ففي الفقرة ٣٠، تقرّ الدول الأعضاء "بدء نفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ونسلم بأن هاتين الاتفاقيتين وسائر الصكوك الدولية ذات الصلة تشكّل أدوات قيّمة في مواجهة مشكلة المخدرات العالمية، وتحثّ الدول الأعضاء التي لم تنظر بعد في اتخاذ التدابير للتصديق على هذه الصكوك أو الانضمام إليها على القيام بذلك".

وأخيراً، يلاحظ تركيز أقوى كثيراً من الماضي في مجالات جمع البيانات والتحليل والبحوث والتقييم. ويتزايد اعتبار هذه المجالات أساساً ضرورياً لمواصلة تطوير وتنقيح سياسات رشيدة لمراقبة المخدرات.

ويسلّط الإعلان السياسي الضوء على أن هناك حاجة "إلى مؤشرات وأدوات لجمع وتحليل بيانات دقيقة وموثوقة وقابلة للمقارنة عن كل جوانب مشكلة المخدرات (الفقرة ١٥). كما شدّد أيضاً في (الفقرة ٢٦) على الحاجة إلى بذل جهود مستمرة ودؤوبة "تستند إلى فهم أفضل للمشكلة، من خلال دراسة القرائن العلمية وتقاسم الخبرات وبيانات التحاليل الجنائية والمعلومات". وفي الوقت نفسه يعرب عن تأييد واضح للتقرير العالمي السنوي عن المخدرات الذي يصدره مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (الفقرة ١١)، الذي يلخّص جميع البيانات المتاحة المتصلة بالمخدرات (الإنتاج والاتجار والاستهلاك) على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

وإضافة إلى ذلك، يفيد الباب الفرعي ١٠ من الجزء الأول من خطة العمل، المكرّس لجمع البيانات ورصدها وتقييمها في الفقرة ١٩ بأن "الافتقار إلى البيانات، وخصوصاً عن التغيّر المتسارع في طبيعة ومدى ظاهرة تعاطي المخدرات، وكذلك عدم وجود رصد وتقييم نظاميين من جانب الحكومات لدى شمول تدابير خفض الطلب على المخدرات ونوعية تلك التدابير، هما مسألتان تثيران قلقاً بالغاً. ومن ثم، فإن تكثيف التعاون والدعم على الصعيد الدولي، لأغراض منها تحسين وتنسيق جمع البيانات ورصد برامج خفض الطلب وتقييمها، هو أمر ضروري من أجل توفير المعلومات اللازمة لخدمات خفض الطلب ولصوغ السياسات المتعلقة بذلك". وللتصدي لهذه المشكلة، ينبغي للدول الأعضاء (الفقرة ٢٠):

(أ) أن تزيد جهودها في مجال جمع البيانات عن طبيعة ظاهرة تعاطي المخدرات والارتهاق بها ومداهما، بما في ذلك خصائص فئات السكان من ذوي الحاجة إلى المساعدة، وتعزيز نظم المعلومات والرصد، واستخدام منهجيات وأدوات قائمة على الأدلة العلمية؛

(ب) أن تطوّر وتحسّن طرائق التقييم الوطني الموضوعي من جانب الحكومات، لكي يتسنى فهم الآثار السلبية لتعاطي المخدرات على المجتمع والصحة والاقتصاد فهماً منهجياً وشمولياً؛

(ج) أن تكفل استناد تدابير خفض الطلب على المخدرات إلى دراسات تقييمية سليمة علمياً لطبيعة مشكلة المخدرات ومداها، وكذلك للخصائص الاجتماعية والثقافية لفئات السكان من ذوي الحاجة إلى المساعدة؛

(د) أن تكفل استناد تدابير خفض الطلب على المخدرات إلى اتجاهات تعاطي المخدرات السائدة في المجتمع المحلي، والحرص على تنقيح هذه التدابير دورياً استناداً إلى ظهور اتجاهات جديدة، وكذلك إلى الملاحظات والتعليقات المستفادة، وإلى عمليات الرصد والتقييم؛

(هـ) أن تحرص على أن تشتمل أنشطة التدخل بشأن الوقاية من تعاطي المخدرات والارتهاق بها وتوفير الرعاية للمدمنين، وكذلك التدابير الأخرى الخاصة بخفض الطلب على المخدرات، على نظم وافية بالغرض لحفظ السجلات، مع الحفاظ على السرية، وعلى أن تكون نظم حفظ السجلات الخاصة بتوفير الرعاية للمرتينين بتعاطي المخدرات جزءاً من نظام فعال لرصد طبيعة مشكلة المخدرات ومداها؛

(و) أن تتبع نهجاً متكاملًا وشاملاً في جمع البيانات وتحليلها من أجل ضمان الاستفادة من المعلومات المتاحة لدى الهيئات الدولية والإقليمية استفادة تامة وقانونية؛ وأن توفر المساعدة التقنية للبلدان التي تكون قدراتها في هذا المجال أقل تطوراً؛

(ز) أن تسعى إلى الاتفاق على مجموعة من المؤشرات ذات الصلة التي تشمل المسائل الرئيسية من أجل إتاحة المجال لتقييم فعالية تدابير خفض الطلب على المخدرات على نحو قابل للمقارنة، بغية تطوير طرائق ومفاهيم وأدوات بسيطة وموحدة قياسياً في إطار الأمم المتحدة بخصوص جمع البيانات وتقييمها؛ وكذلك تكييفها والتثبت من صحتها؛

(ح) أن تتمثل، بالتعاون مع المجتمع الدولي وعلى ضوء الدروس المستفادة من تحليل الردود على الاستبيان الخاص بالتقارير السنوية والاستبيان الخاص بالتقارير الإثناسنوية، على استحداث أدوات معززة لجمع البيانات، لكي تنظر فيها لجنة المخدرات وتعتمدها، مما يتيح المجال لتبسيط مسار قياس نوعية تدابير خفض الطلب على المخدرات ومداها وشمولها، وضمان أن تكون الأدوات المستخدمة مناسبة لمختلف احتياجات البلدان وقدراتها على إعداد تقارير الإبلاغ وكذلك سليمة علمياً؛ بالاستفادة التامة من موارد المعلومات الموجودة حالياً، والإفادة، إذا ما كان ذلك مناسباً، من التجربة المكتسبة من نظم الرصد الإقليمية القائمة حالياً، مع الحرص على التخفيف إلى أدنى حد من أعباء الإبلاغ.

وبالمثل، ينبغي للدول، من ناحية العرض (الفقرة ٢٢ ك) "أن تنظر في إعادة تقييم الاستراتيجيات والأدوات الحالية الخاصة بجمع البيانات، بغية تبسيط عملية تجميع بيانات موثوقة ومجدية وقابلة للمقارنة وقابلة للاستعمال عن عرض المخدرات، وضماناً لفهم عميق ومشارك لهذه المسألة؛ وأن تنظر، في هذا الخصوص، في مواءمة ونمذجة الجهود الدولية لجمع البيانات؛" و "أن تزود هيئات الأمم المتحدة التي لديها خبرة فنية في هذا المجال بالموارد اللازمة لجمع البيانات وتوفير المساعدة التقنية والمالية للدول بغية تعزيز قدرتها على التصدي للتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية" (الفقرة ٢٢ ن)؛

كما يتجسّد التركيز المشدّد على البيانات في الباب الخاص بمراقبة السلائف والمنشطات الأمفيتامينية. فتحت الفقرة ٣٢ (أ) الدول الأعضاء على "أن تتخذ تدابير لتعزيز التقدم في رصد العقاقير الاصطناعية غير المشروعة، حيث لا يوجد هذا الرصد من قبل، من أجل استبانة الروابط القائمة بين جميع الأنشطة ذات الصلة بالمنشطات الأمفيتامينية في جميع أنحاء العالم، وأن تتخذ تدابير لمواصلة تنمية قدرات الرصد، بما فيها قدرات التعرّف المبكر على الاتجاهات المستجدة، وتوليد البيانات عن مدى انتشار المنشطات الأمفيتامينية". وتشجّع الدول الأعضاء في الفقرة ٣٢ (ب) على "أن تشدّد على أهمية مختبرات التحليل الجنائية والعلمية ومراكز معالجة البيانات والمعلومات النوعية من أجل فهم مشكلة العقاقير الاصطناعية غير المشروعة ومدى تنوع المنتجات المتاحة في الأسواق غير المشروعة، وأن تدمج تلك البيانات والمعلومات بصورة منهجية في أنشطتها الخاصة بالرصد والتحري". ووفقاً للفقرة ٣٦ (د) ينبغي للدول الأعضاء "أن تعزّز الجمع المنهجي للبيانات عن تعاطي المنشطات الأمفيتامينية وتسريب السلائف والمستحضرات المحتوية على منشطات أمفيتامينية، وأن تستخدم تلك البيانات لاتخاذ تدابير مضادة مناسبة". وبالمثل، وفقاً للفقرة ٤١ (ف)، ينبغي للدول الأعضاء "أن تستفيد على نحو أفضل من آليات العمل والتعاون الدولية ومن التكنولوجيات الجديدة والمتطورة، من أجل دعم تدابير المراقبة الوطنية والدولية الفعّالة، (بما في ذلك المعلومات عن عمليات التسريب، وكذلك عن طرائق الصنع السريّة والمواد الأوليّة المستخدمة حالياً في المختبرات السريّة)".

وأخيراً، هناك باب فرعي مكرّس لتدعيم البحوث وجمع البيانات وأدوات التقييم من أجل التعاون الدولي بشأن إبادة الزراعة غير المشروعة للمحاصيل المستخدمة في إنتاج المخدرات والمؤثرات العقلية وبشأن التنمية البديلة. وتفيد الفقرة ٤٢ بأن استخلاص المعلومات ذات المصدقية عن التنمية البديلة، وكذلك حيثما يكون مناسباً، عن التنمية البديلة الوقائية، وتوزيع تلك المعلومات والتشارك فيها، عناصر أساسية في تصميم أنشطة التدخّل لصالح التنمية البديلة وتنفيذها ورصدها وتقييمها. غير أنه لا يزال هناك نقص في البيانات الموثوقة والحديثة العهد عن زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة، بما في ذلك عن جملة جوانب منها العوامل الدافعة إلى زراعة المحاصيل غير المشروعة، كما أن هناك قصوراً في زيادة البيانات المتعلقة بالتنمية البشرية والجوانب الاجتماعية والاقتصادية، وفي فعالية استخدامها، وقصوراً في تقاسم الممارسات الفضلى والدروس المستفادة بين أعضاء المجتمع الدولي العاملين في مجال التنمية البديلة.

ومن أجل إصلاح ذلك الوضع ينبغي للدول الأعضاء (الفقرة ٤٣):

(أ) أن تضطلع بمزيد من الأبحاث، وتدعم جمع البيانات، وتقديم الإرشاد لتحسين برامج التنمية البديلة؛

(ب) أن تقوم بأبحاث لتقييم العوامل التي تؤدي إلى زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة التي تُستخدم لأغراض إنتاج العقاقير المخدّرة والمؤثرات العقلية؛

(ج) أن توفر الدعم المالي والسياسي الضروري، بالقدر الممكن، لاستقصاء مدى انتشار زراعة شجيرة الكوكا وخشخاش الأفيون والقنب ورصده والتحقق منه، في مواقع هذه الزراعة داخل البيوت وخارجها، اتساقاً مع أحكام الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدرات ومكافحتها، وأن تتقاسم هذه المعلومات مع الوكالات الدولية المعنية ...؛

(د) أن تكفل قيام الدول التي لديها الخبرة التقنية اللازمة، وكذلك مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وسائر المنظمات ذات الصلة في الأمم المتحدة، بتقديم المساعدة إلى الدول المتضررة في تصميم وتحسين النظم الخاصة برصد التأثير النوعي والكمي الذي تحدثه برامج التنمية البديلة واستئصال محاصيل المخدرات، وتقييم هذا التأثير، بالنسبة إلى إمكانية استدامة الحد من المحاصيل غير المشروعة وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وينبغي أن يشمل هذا التقييم استعمال مؤشرات التنمية البشرية التي تجسد الأهداف الإنمائية للألفية.

خامساً - اتجاهات المخدرات على مدى قرن من مراقبة المخدرات

تناولت الفصول السابقة ظهور نظام المراقبة الدولية للمخدرات وتطوره، بدءاً بالأعمال التحضيرية في عام ١٩٠٦، ومؤتمر شانغهاي في عام ١٩٠٩، واتفاقية الأفيون الدولية الأولى التي اعتمدت في عام ١٩١٢. ولا تنكر وثيقة صلة نظام المراقبة الدولية للمخدرات في الأجل الطويل، على النحو الذي سبق وصفه أعلاه. ولكن هل يمكن أن يقال نفس الشيء عن فعاليته؟ والسؤال الأكثر أهمية في النهاية هو إلى أي مدى كان للجهود التي بذلها المجتمع الدولي وبذلتها الدول منفردة أثر ملموس على إنتاج المخدرات واستهلاكها؟

ويمكن تعيين الأثر بطرائق مختلفة. فيمكن أن يكون خفض معدلات النمو السابقة أثراً إيجابياً، ويمكن أن يكون أثر أقوى حتى من ذلك هو تحقيق خفض فعلي في إنتاج المخدرات واستهلاكها. كما يمكن أن يعتبر خفض العواقب السلبية لإساءة استعمال المخدرات أثراً إيجابياً.

وفي الوقت نفسه ينبغي أن يكون من الواضح أن عدداً كبيراً من العوامل يمكن أن يؤثر في سلوك استعمال المخدرات. ومراقبة المخدرات — من حيث جهود خفض كل من العرض والطلب — ليست إلا عنصراً واحداً من بين عناصر كثيرة أخرى، من بينها التقاليد والنمط السائد وثقافة الشباب والتقدم التكنولوجي (ومن ثم توافر المخدرات) والموارد المالية وإمكانية الحركة والروابط العرقية وعوامل الإجهاد (الحرب والعمل ووقت الراحة، إلى آخره)، وكلها قد تؤثر في سلوك استعمال المخدرات. ويمكن لكل هذه العوامل أن تعزز أو أن تعطل إحراز تقدم في جهود مراقبة المخدرات من جانب السلطات على الصعيد المحلي والوطني والدولي. ولذلك يصعب إثبات أي علاقات سببية في هذا المجال.

فمن ثمّ يمكن أن يكون هناك إغراء لزعم أن استعراض الاتجاهات لا يمكن أن يزود المجتمع الدولي بأي مقياس يعتد به لفعالية السياسات، لأنه لا يمكن أن يعزى التقدم المحرز على الصعيد المحلي أو الوطني أو الدولي بصورة مباشرة للجهود المحلية أو الوطنية أو الدولية في مجال مراقبة المخدرات. ومع ذلك، ثمة فائدة في تحليل الاتجاهات، رغم أنه قد يصعب لفترات طويلة بسبب عدم وجود سلسلة زمنية تتسم بقدر كاف من الثبات، خصوصاً فيما يتعلق بالمواد غير الأفيونية. أما بالنسبة إلى سوق المواد الأفيونية، فينتج تركيب بيانات الاتجاهات المتاحة على التاريخ المستعرض بعض الملاحظات

المشجعة، حيث تتعقب تقلبات سوق المواد الأفيونية العالمية الالتزام باتفاقات المراقبة الدولية خلال معظم القرن العشرين*.

القنب

إن قيود بيانات السلاسل الزمنية الطويلة الأجل مهمة بالنسبة إلى سوق القنب. ولا توجد بيانات كمية يعتقد بها عن مدى إنتاج القنب واستهلاكه على المستوى العالمي في مطلع القرن العشرين. وإنما يشير تجميع المعلومات المحدودة الموجودة فعلاً إلى أن المعدلات العالمية لإنتاج القنب واستهلاكه كانت أدنى من الآن قبل قرن. وقد يبدو ذلك مدهشاً نظراً لانتشاره في وقت مبكر، ولكن في حين أن القنب كان منتشرًا جغرافيًا كان استعماله مقتصرًا على شرائح صغيرة نسبياً من المجتمعات في مناطق خارج الشرق الأوسط. والتقارير الملفتة للنظر بشأن مشاكل تتصل بالقنب ظاهرة من أواخر القرن العشرين، مع حدوث زيادة كبيرة في استعماله بعد عام ١٩٦٠، وكان من المفارقات أن يحدث ذلك في الوقت الذي كانت تتزايد فيه قوة الالتزام الدولي. ولا يصعب كثيراً فهم هذا التناقض الظاهري بالنظر إلى المواقف المتضاربة التي نشأت خلال فترة الخمسين سنة هذه** بخصوص القنب.

وعلى الصعيد العالمي وطوال القرن العشرين لم يوجّه إلى القنب نفس مستوى الاهتمام أو الموارد من جانب سلطات الصحة وإنفاذ القانون الموجه إلى مخدرات أخرى. فباستثناء أمريكا الشمالية وأوروبا ومصر والمغرب ولبنان لم يتصدّ إلا القليل من البلدان لمسألة زراعة القنب باستخدام برامج كثيفة الموارد. ويبدو أن هذا التضارب الظاهري في أواخر القرن العشرين كان نتيجة لقيود الموارد على مستوى الحكومات المحلية—وضرورة تحديد الأولويات المترتبة على تلك القيود. ويستند تحديد الأولويات عادة إلى تقييم للمخاطر/الكلفة الصحية ومعدل الوفيات والمرضية وخطر الجريمة العنيفة والاقتنائية. وتحتل معدلات القنب مرتبة أدنى من الهيروين أو الكوكايين على ذلك المقياس. ورغم أن بعض البلدان أنهت تجريم القنب بحكم الواقع (أي بإعادة تصنيف ذلك المخدر، أو بتغيير مخالفات الحيازة من جنائية إلى إدارية، وغير ذلك)، لم تحدث حتى الآن محاولة عن طريق لجنة المخدرات لتغيير الأسلوب الذي يعامل به القنب في الاتفاقيات.

* في الواقع، توضّح كل البيانات المتاحة أن معدلات إنتاج المواد الأفيونية واستهلاكها أدنى بكثير مما كانت قبل قرن. كما تشير البيانات إلى أن معدلات انتشار المواد الأفيونية والكوكايين والمنشطات الأمفيتامينية مجتمعة أدنى مما كانت قبل قرن (بنسبة زهاء ٤٠ في المائة)، حيث يعوّض الانخفاض الضخم في استعمال المواد الأفيونية في آسيا الزيادات العالمية في استعمال المنشطات الأمفيتامينية والكوكايين. فالأرجح لذلك أن استعمال المخدرات الذي يشكل معضلة عند مجموع سكان العالم أقل مما كان قبل قرن. وتصبح الصورة أقل وضوحاً إذا أدرج القنب ضمن المعادلة. فهناك مؤشرات بأن استعمال القنب—وهو المخدر الأكثر استهلاكاً—أكثر انتشاراً مما كان قبل ١٠٠ سنة. وإجمالاً، رغم أن استعمال المخدرات عموماً قد يتجاوز مستويات قرن مضى، فالأرجح أن إدمان المخدرات أو تعاطي المخدرات الذي يشكل معضلة أقل مما كان قبل ١٠٠ سنة.

** في ٢٠٠٦/٢٠٠٧ كان ٤ في المائة من سكان العالم الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ سنة و ٦٤ سنة يستعملون القنب. وفي حين أن ذلك أقل من معدل استهلاك التبغ (٢٥ إلى ٣٠ في المائة) والكحول (أكثر من ٥٠ في المائة)، فهو غالباً أعلى بكثير مما كان في بداية القرن العشرين.

المنشطات الأمفيتامينية

إن استعمال المنشطات الأمفيتامينية أكثر شيوعاً اليوم عما كان قبل قرن، فلم تكن معظم المؤثرات العقلية المتاحة اليوم قد ابتكرت بعد قبل قرن. وإثنان من الأكثر شيوعاً منها، الميثيلين ديوكسي أمفيتامين والميثيلين ديوكسي ميثامفيتامين، لم يزد انتشارهما إلا في نهاية القرن العشرين، رغم اكتشافهما في عامي ١٩١٠ و١٩١٣ على التوالي. وسُجِّلَت براءة اختراع الميثكاثينون للمرة الأولى في ألمانيا في عام ١٩٢٨. أما ثنائي إيثيلاميد حمض الليسرجيك (LSD)، الذي كان شائعاً في الستينات والسبعينات، فقد تم تركيبه للمرة الأولى في عام ١٩٣٨. وتم تركيب الأمفيتامين والميثامفيتامين قبل ذلك (في عامي ١٨٨٧ و١٨٨٨، على التوالي) ولكن لم يجر تسويقهما بفعالية قبل الثلاثينات. ([١٠٠]، الصفحتان ٣٥-٣٦).

وثق الاستعراض التاريخي الذي سبق هذا الجزء تصدّي المجتمع الدولي للزيادة الملحوظة في استعمال المخدرات الاصطناعية في الستينات. وثبتت قدرة نظام مراقبة المخدرات على التصدي للمشكلة، وهو ما أدى إلى وضع اتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١ واعتمادها. وكان الغرض الرئيسي من الاتفاقية هو منع تسريب المؤثرات العقلية المصنوعة على نحو مشروع. وفي الواقع ثبت نجاحها في تحقيق ذلك الغرض فيما يتعلق بالمواد المنتجة على نحو مشروع والمدرجة في الجدولين الأول والثاني، من بينها الأمفيتامين والميثامفيتامين. وفضلاً عن ذلك تحسّنت ممارسات الأطباء فيما يتعلق بالوصفات الطبية خلال العقود الثلاثة الماضية. وينطبق ذلك أيضاً على كثير من مواد الجدول الثالث والجدول الرابع، من بينها عدد من الباربيتورات والبنزوديا زيبينات. إلا أن اتفاقية سنة ١٩٧١ لم تنجح في منع ظهور المختبرات السريّة.

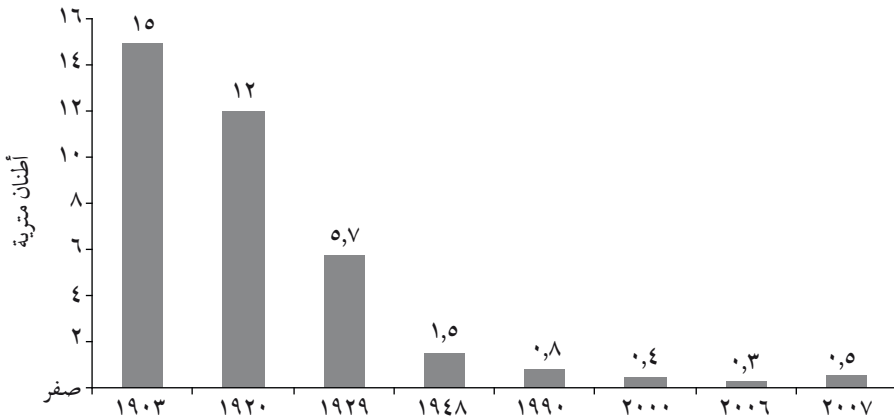
وتصدّى المجتمع الدولي إلى حدّ ما لصنع المنشطات الأمفيتامينية سراً. فتضمّنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ أوّل أساس معياري لنظام دولي لمراقبة السلائف، إلا أنه يمكن القول إن التصدي في هذه الحالة لم يكن فوراً بالقدر الكافي. وقد زاد منذ الثمانينات صنع المنشطات الأمفيتامينية والاتجار بها على نحو غير مشروع (خصوصاً الميثامفيتامين والأمفيتامين وإكستازي). وفي معظم البلدان كان كشف المختبرات والسلائف الكيميائية غير المشروعة عملاً جديداً ومعقّداً تشارك عدة أجهزة في الاضطلاع به، وجاءته دفعة جديدة (من الإعلان السياسي (١٩٨٨) وخطة العمل الخاصة بالمنشطات الأمفيتامينية وتدابير مراقبة السلائف) قبل أن يتسنى تنفيذ نظام شامل لرصد السلائف ومراقبتها. وقد تحسّن التعاون الدولي في ميدان مراقبة السلائف تحسّناً كبيراً منذ بداية القرن الحادي والعشرين، ويبدو أن الأسواق العالمية للمنشطات الأمفيتامينية قد استقرت بعد عام ٢٠٠٠. ولكن الاتجاه كان تصاعدياً مرة أخرى منذ عام ٢٠٠٧، بالأخص في البلدان النامية.

الكوكا/الكوكايين

يمكن ملاحظة ترابط بين السياسات والسوق فيما يتعلق بالكوكا/الكوكايين. فنظهر بيانات إنتاج الكوكا واستعمالها على نحو مشروع ترابطاً بين تعجيل جهود المراقبة الدولية وتناقص إنتاج الكوكا/

الكوكايين واستعمالهما على نحو مشروع. فكان إنتاج الكوكا المشروع عالمياً ١٥ طناً مترياً في عام ١٩٠٣ (وكان يستهلك ثلثي تلك الكمية في الولايات المتحدة) ([١٠١]، صفحة ٣٣٠). وبحلول عام ٢٠٠٦ كان صنع الكوكايين المشروع قد انخفض إلى ٠,٣ طناً مترياً ([٧٧]، صفحة ٩٩). ويبدو أن التقييم والاتصال اللذين يسرهما النظام الناشئ للمراقبة الدولية للمخدرات قد ساهما في زيادة إدراك المخاطر الصحية المتصلة بالكوكايين. ويبدو أن هذا الوعي، مصحوب بتطور الأدوية البديلة، قد أدى إلى خفض استعمال الكوكايين وإنتاجه لأغراض مشروعة. وتوضّح البيانات أن الجزء الأكبر من ذلك الانخفاض حدث أثناء عهد عصبة الأمم واستمر بعد الحرب العالمية الثانية في ظل الأمم المتحدة. وفي عام ٢٠٠٧ زاد إنتاج الكوكايين المشروع قليلاً مرة أخرى إلى ٠,٥ طناً مترياً، لغرض تكوين مخزون لمواجهة أي نقص محتمل في الإنتاج مستقبلاً. ولكن كان الإنتاج لا يزال أقل مما كان في عام ١٩٠٣ بنسبة ٩٧ في المائة، واستمر تناقص استهلاك الكوكايين المشروع. فانخفض من نحو ٠,٨ طناً مترياً في عام ١٩٨٨ إلى ٠,٢ طناً مترياً في عام ٢٠٠٧، وهو أدنى مستوى أبلغ عنه في أي وقت إلى الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات ([١٠٧]، صفحة ٩٩).

الشكل ٢٢ - إنتاج الكوكايين المشروع، ١٩٠٣-٢٠٠٧



المصادر: Paul Gootenberg, "Cocaine in chains: the rise and demise of a global commodity, 1860-1950", *From Silver to Cocaine: Latin American Commodity Chains and the Building of the World Economy, 1500-2000*, Steven Topik, Carlos Marichal and Zephyr Frank, eds. (Durham, North Carolina, Duke University Press, 2006), pp. 321-351
 مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، قاعدة البيانات الخاصة بالتقديرات وتحليل الاتجاهات على المدى الطويل؛ التقرير العالمي للمخدرات ٢٠٠٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع A/08.XI.11) *Narcotic Drugs: Estimated World Requirements for 2009; Statistics for 2007* (United Nations publication, Sales No. E/F/S.09.XI.2)

وكان تناقص إنتاج ورقة الكوكا في عهد عصبة الأمم ظاهرة شبه عالمية. فانخفض إنتاج ورقة الكوكا في بوليفيا بنسبة ٧٩ في المائة بين عامي ١٩٢١ و١٩٣٣، بينما انخفض بنسبة ٨٠ في المائة بين عامي ١٩٢٩ و١٩٣٨ في جزر الهند الشرقية الهولندية (خصوصاً في جاوة). وانخفض إنتاج ورقة الكوكا في آسيا عموماً (بما في ذلك الإنتاج الذي أبلغت عنه اليابان) بنسبة ٦٣ في المائة بين عامي ١٩٢٩ و١٩٣٨. ورغم أن بيرو لم تقدم أي بيانات رسمية إلى عصبة الأمم، فمن المحتمل جداً أنه حدث

الشكل ٢٣ - صادرات ورقة الكوكا من البلدين المصدرين الرئيسيين في أوائل القرن العشرين



المصدر: David F. Musto, "International traffic in coca through the early twentieth century", in *Drug and Alcohol Dependence*, vol. 49, No. 2 (1998), table 5 and

table 6.

انخفاض كبير في إنتاجها بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٣٨ [١٠٢]. كما يلاحظ الانخفاض الشديد في قطاع الكوكا المشروع في فترة ما بين الحربين، من خلال البيانات الخاصة بصادرات ورقة الكوكا من جاوة وبيرو، التي انخفضت بنسبة ٨٨ في المائة بين عام ١٩٢٠ وعام ١٩٣٣. وبين عام ١٩٢٠ وعام ٢٠٠٦ انخفضت صادرات ورقة الكوكا عالمياً، بنسبة ٩٨ في المائة إلى ٤٧ طناً مترياً (صدّرت كلها من بيرو إلى الولايات المتحدة) ([٧٧]، صفحة ٢١٣). وبعد الحرب العالمية الثانية، توقفت تايوان واليابان عن إنتاج الكوكا. واستمرت إندونيسيا تنتج ورقة الكوكا حتى منتصف الستينات، مع انخفاض الإنتاج من ١٤١ طناً مترياً في عام ١٩٤٠ إلى ٣ أطنان مترياً في عام ١٩٦٦، ثم اختفى كلياً بعد ذلك.

كانت الاتجاهات أكثر تبايناً بعد الحرب العالمية الثانية. فبعد تدهور ضخّم في إنتاج بوليفيا المشروع من ورقة الكوكا بين عامي ١٩٢١ و ١٩٣٣ (- ٧٩ في المائة)، انتعش الإنتاج من نحو ١٠٠٠ طن متري في عام ١٩٣٣ حتى بلغ ٧٠٠٠ طن متري بحلول عام ١٩٧٥ ثم ٢٥٢٠٠ طن متري في عام ١٩٨٠، عندما سبقت بوليفيا بيرو لتصبح أكبر منتجي ورقة الكوكا في العالم. وكان آخر تقرير قدمته بوليفيا عن الإنتاج المشروع إلى الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات في عام ١٩٨٦، وكان الإنتاج في ذلك الوقت ١٥٨٠٠ طن متري [١٠٢]. وباستثناء فترة الازدهار التي شهدتها بوليفيا (١٩٧٧-١٩٨٦) كانت بيرو ولا تزال كبرى منتجي ورقة الكوكا على مدى القرن العشرين. وزاد إنتاجها المشروع قليلاً، من ٨٢٠٠ طن متري في عام ١٩٥٠ إلى ١٠٢٠٠ طن متري في عام ١٩٥٧، ثم انخفض إلى ٥٨٠٠ طن متري بحلول عام ١٩٨٣ وإلى ٣٢٠٠ طن متري في السنة طوال العقد التاليين. ولم يبلغ الإنتاج العالمي من ورقة الكوكا المستويات المرتفعة التي شهدتها في العشرينات في العقود اللاحقة.

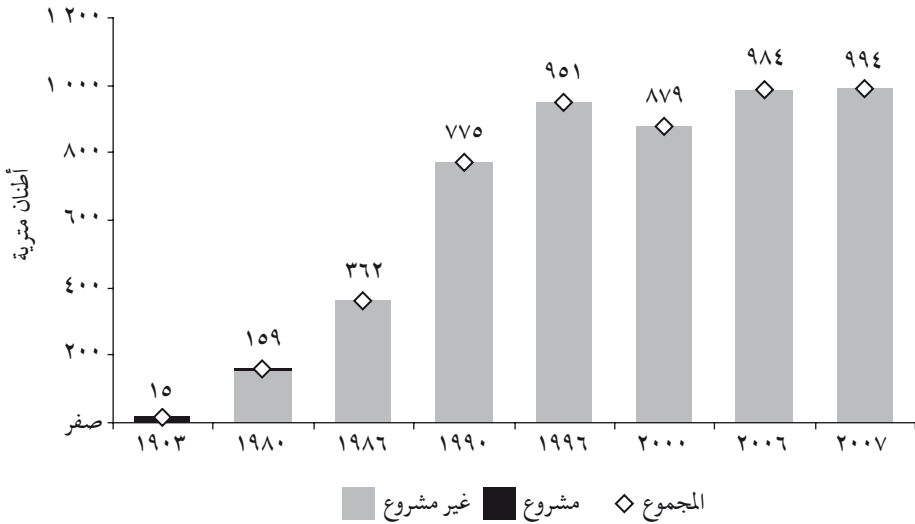
وكان ازدهار الكوكا/الكوكايين في الربع الأخير من القرن العشرين عائداً إلى الإنتاج غير المشروع فقط. فشهدت بوليفيا وبيرو زيادات كبيرة في الإنتاج غير المشروع خلال الثمانينات. ولم تحدث زيادة كبيرة في إنتاج كولومبيا من ورقة الكوكا إلا في التسعينات، وكان ذلك نتيجة ضمن أسباب أخرى، لنجاح أجهزة إنفاذ القانون في مكافحة الإنتاج غير المشروع في بوليفيا وبيرو.

وبلغ الإنتاج العالمي من ورقة الكوكا ذروته عندما بلغ ٣٥٨٧٠٠ طن متري في عام ١٩٩٦، بدافع النمو الضخم في القطاع غير المشروع. وبعد ذلك، انخفض الإنتاج مرة أخرى إلى ٢٩٨٢٠٠ طن متري في عام ٢٠٠٧ وإلى ٢٦٩٦٠٠ طن متري في عام ٢٠٠٨ (أقل من عام ١٩٩٦ بنسبة ٢٥ في المائة). وانخفض إنتاج ورقة الكوكا في كل من بوليفيا وبيرو بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٠ (من ١٧٤٧٠٠ طن متري إلى ٤٦٢٠٠ طن متري في بيرو ومن ٧٥١٠٠ طن متري إلى ١٣٤٠٠ طن متري في بوليفيا) قبل أن يرتفع مرة أخرى في الألفية الجديدة ليلعب ١١٣٣٠٠ طن متري في بيرو و ٣٩٤٠٠ طن متري في بوليفيا في عام ٢٠٠٨. ورغم حدوث زيادات مؤخراً ظل إنتاج ورقة الكوكا في عام ٢٠٠٨ أقل كثيراً من بوليفيا وبيرو مما كان قبل ذلك بعقد واحد. وحدث عكس هذا الاتجاه في كولومبيا، حيث زاد إنتاج ورقة الكوكا من ١٠٨٩٠٠ طن متري في عام ١٩٩٦ إلى ٢٦٦٢٠٠ طن متري في عام ٢٠٠٠ قبل أن ينخفض إلى ١١٦٩٠٠ طن متري في عام ٢٠٠٨ ([١٠٣]، صفحة ٦٤).

ونتيجة لتزايد الطلب على الكوكايين في أمريكا الشمالية وأوروبا وأمريكا الجنوبية وزيادات ضخمة في إنتاج ورقة الكوكا في الثمانينات، زاد صنع الكوكايين غير المشروع زيادة هائلة على مدى

العقدين التاليين. فزاد صنع الكوكايين غير المشروع من الصفر تقريباً في عام ١٩٠٠ إلى نحو ٩٥٠ طناً مترياً في عام ١٩٩٦ واستقر على ذلك المستوى تقريباً حتى عام ٢٠٠٧ (٩٩٤ طناً مترياً). وفي عام ٢٠٠٨ تراجع صنع الكوكايين على المستوى العالمي إلى ٨٤٥ طناً مترياً، وكان ذلك عائداً أساسياً إلى حدوث انخفاض في إنتاج ورقة الكوكا في كولومبيا، حسب ما أُبلغ عنه. ومع ذلك، إذا أخذ صنع الكوكايين المشروع وغير المشروع معاً، تلاحظ زيادة هائلة على مدى قرن، من ١٥ طناً مترياً معاً في عام ١٩٠٣ إلى ٨٤٥ طناً مترياً من الإنتاج غير المشروع وزهاء ٠,٥ طناً مترياً من الإنتاج المشروع في عام ٢٠٠٨.

الشكل ٢٤- صنع الكوكايين المشروع وغير المشروع على المستوى العالمي، ٢٠٠٨-١٩٠٣



المصادر: Paul Gootenberg, "Cocaine in chains: the rise and demise of a global commodity, 1860-1950", *From Silver to Cocaine: Latin American Commodity Chains and the Building of the World Economy, 1500-2000*, Steven Topik, Carlos Marichal and Zephyr Frank, eds. (Durham, North Carolina, Duke University Press, 2006), pp. 321-351; الخاصة بالتقديرات وتحليل الاتجاهات على المدى الطويل: التقرير العالمي للمخدرات، ٢٠٠٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (A.08.XI.11)؛ التقرير العالمي للمخدرات ٢٠٠٩ (منشورات الأمم المتحدة (A.09.XI.12).

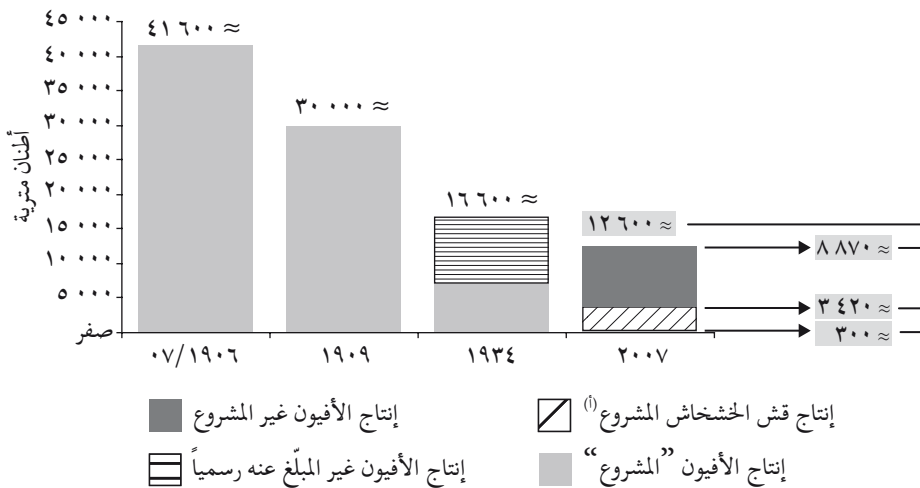
وإذا سَلِمَ بالبيانات الواردة أعلاه يبدو أنه لم يتسنّ ترجمة الالتزامات المقدمة عن طريق نظام المراقبة الدولية للمخدرات إلى تنفيذ فعال فيما يتعلق بمراقبة إنتاج الكوكايين. إلا أن هناك بعض التحفظات على هذه الملاحظة العامة. فقبل إنشاء الضوابط الرقابية كان يبلغ نحو صادرات الكوكا من بيرو، التي كانت في ذلك الوقت المورد الرئيسي لورقة الكوكا، ٤٣,٤ في المائة في السنة على مدى الفترة ١٨٩٠-١٩٠٥. وبالمثل، بلغ نحو صادرات ورقة الكوكا من جاوة، التي كانت في ذلك الوقت ثاني الأقاليم المصدرة للكوكا في العالم (وأكبرها لعدة سنوات في فترة ما بين الحربين)، ٤٨,٣ في المائة في السنة على مدى الفترة ١٩٠٤-١٩١٤ (١٠١)، الصفحات ٣٣٤-٣٣٨). وبالمقارنة بذلك بلغ متوسط معدل النمو

السنوي في صنع الكوكايين عالمياً (المشروع وغير المشروع) ٣,٩ في المائة على مدى الفترة ١٩٠٣-٢٠٠٨. وهذا أقل بكثير من معدلات النمو التي لوحظت في القطاع المشروع قبل بدء النظام العالمي لمراقبة المخدرات. وعلى هذا الأساس يمكن المجادلة بأن الضوابط الرقابية المنشأة على الصعيد الدولي ربما كان لها أثر إيجابي على الأقل بخفضها معدلات النمو الهائلة في أسواق الكوكا في نهاية القرن التاسع عشر. وعلاوة على ذلك، انكسرت المساحة الجغرافية لإنتاج الكوكا بدرجة كبيرة للغاية عقب إنشاء نظام المراقبة الدولية للمخدرات. وأوقف إنتاج الكوكا على نطاق كبير في جاوة وإقليم تايوان الصيني بعد الحرب العالمية الثانية، وكذلك التجارب السابقة لزراعة الكوكا في سيلان وأفريقيا الشرقية.

المواد الأفيونية

كان الأثر العالمي لتدابير المراقبة أقوى كثيراً فيما يتعلق بالمواد الأفيونية. ويبدو أن النظام نجح فعلاً في تقليص سوق المواد الأفيونية على المدى الطويل — وهذا هو الهدف المركزي لإنشائه.

الشكل ٢٥ - إنتاج الأفيون المشروع وغير المشروع على المستوى العالمي، ١٩٠٦/١٩٠٧-٢٠٠٧



^(١) محوّل إلى معادلات الأفيون.

^(ب) يجب التمييز بين وضع الأفيون القانوني قبل عام ١٩١٢ ووضعه بعد عام ١٩٦٤ (عندما بدأ نفاذ الاتفاقية الوحيدة).

المصادر: اللجنة الدولية المعنية بالأفيون، شانغهاي، الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، مكتب الأمم المتحدة المعني

بالمخدرات والجريمة.

فانخفض إنتاج الأفيون المشروع عالمياً بنسبة ٩٩ في المائة بين ١٩٠٦/١٩٠٧ وعام ٢٠٠٧. وإذا أخذ إنتاج الأفيون المشروع وغير المشروع عالمياً معاً على مدى الفترة نفسها يلاحظ أنهما انخفضا بنسبة ٧٨ في المائة. وقد تصعب المقارنة المباشرة، نظراً إلى أن معظم المورفين المشروع ينتج حالياً من

قشّ الخشخاش بدلاً من الأفيون. وعندما يحوّل إنتاج قش الخشخاش المستخدم في صنع المورفين إلى معادلات محتملة من الأفيون ويضاف إلى المجموع، يظل التضاؤل العام مهماً، ويبلغ ٧٠ في المائة. هذا يدعو للإعجاب، خصوصاً إذا أخذ في الاعتبار أن عدد سكان العالم تضاعف أربع مرات خلال الفترة نفسها، من ١,٧ ملياراً إلى ٦,٧ مليارات.

انخفض إنتاج الأفيون عالمياً بنسبة ٢٨ في المائة في الفترة من عام ١٩٠٦ إلى عام ١٩٠٩، التي كانت المرحلة التحضيرية لمؤتمر شانغهاي. واستمر الاتجاه النزولي حتى نهاية عهد أسرة كينغ في الصين في ١٩١١/١٩١٢. وانتعش إنتاج الأفيون بعد ذلك عندما استخدم أمراء حرب محليين دخل الأفيون للحفاظ على مراكز قوتهم وتعزيزها. وبحلول العشرينات كان الأفيون قد أصبح عماد أمراء الحرب الذين كانوا يتصارعون من أجل السيطرة على الصين ([١٤]، صفحة ١٣١). وربما احتضنت حكومة تشانغ كاي شيك الوطنية أمراء حرب مقاطعتي سزيشوان ويونان، وعندما سيطرت على شانغهاي في عام ١٩٢٧ تحالفت مع جماعتين سريتين كانتا معروفتين باسم العصاة الخضراء والعصابة الحمراء، كانتا تسيطران على تجارة الأفيون ([١٤]، صفحة ١٣٣).

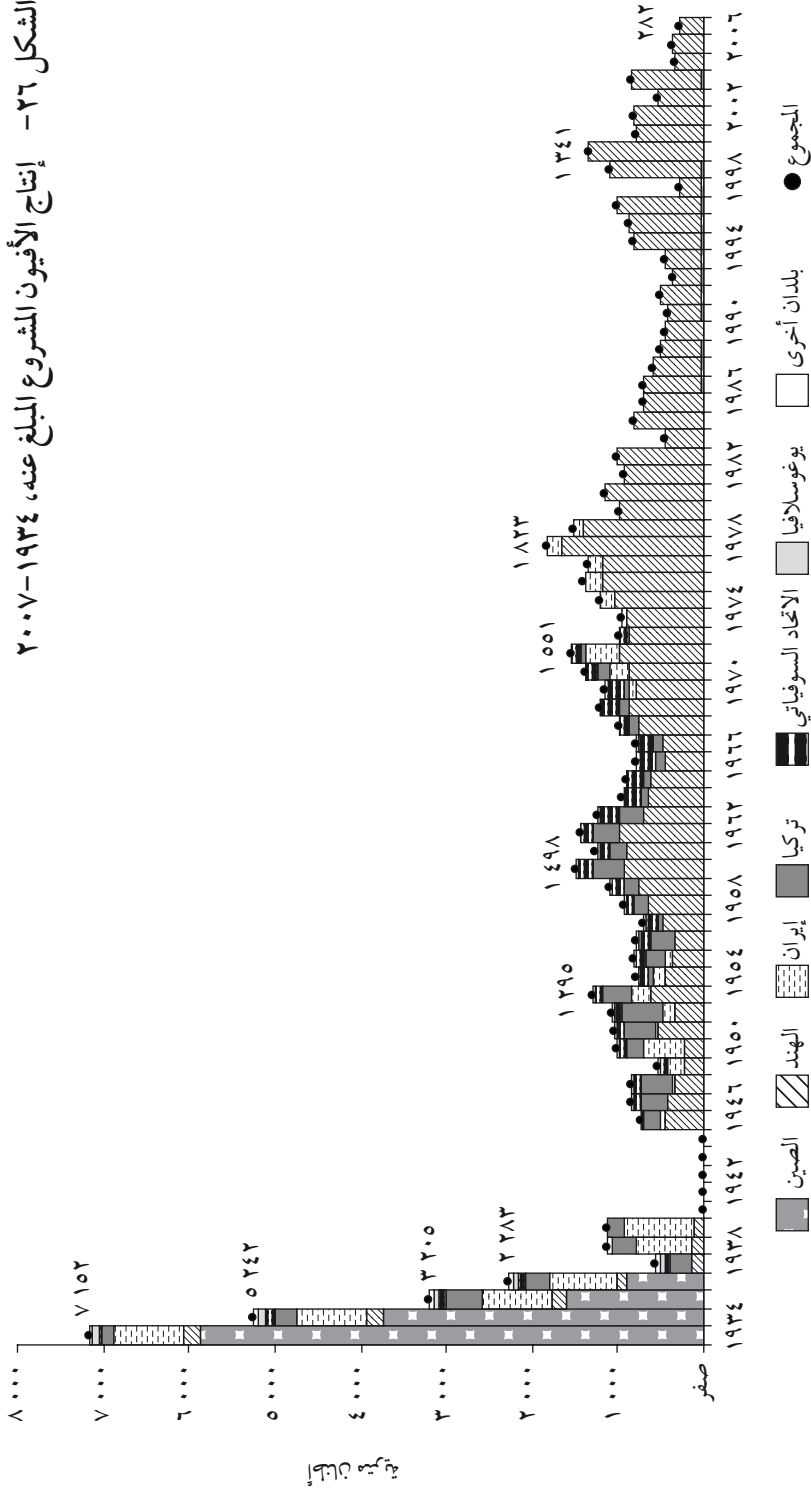
وابتداءً من منتصف الثلاثينات غيرت الحكومة الوطنية موقفها من الأفيون بعدما شددت قبضتها على البلد، وشرعت في جهود جادة لتقليص إنتاج الأفيون واستهلاكه في الصين ("خطة السنوات الست لقمع الأفيون"، ١٩٣٥-١٩٤٠). وتعكس تقديرات الإنتاج التي قدمتها الصين إلى الهيئة المركزية الدائمة بشأن الأفيون وقسم الأفيون في عصبة الأمم هذا التغير في الموقف.

في حين أن أرقام الإنتاج المبلغه رسمياً إلى هيئات المراقبة الدولية للمخدرات لم تبلغ إلا ٢٠٠ طن متري في عام ١٩٣٤ [١٠٢] كان هناك تقدير آخر في عام ١٩٣٤، كثيراً ما يذكر أيضاً، وكان أكثر من ضعف التقديرات الرسمية، إذ بلغ ١٦٦٠٠ طن متري [١٠٤، ١٠٥]. وإذا أخذ التقدير الأعلى (غير الرسمي) يستنتج أن إنتاج الأفيون عالمياً كان قد انخفض بنسبة ٤٥ في المائة منذ عام ١٩٠٩ وبنسبة ٦٠ في المائة منذ ذروة الإنتاج في ١٩٠٦/١٩٠٧. ولا يمكن إلا وأن يكون ذلك الانخفاض ذا صلة بالجهود الدبلوماسية المكثفة التي كانت تبذل طوال تلك العقود الثلاثة.

انخفض الإنتاج العالمي المشروع من الأفيون المبلغ عنه رسمياً من ٢٠٠ طن متري في عام ١٩٣٤ إلى ٢٣٠٠ طن متري في عام ١٩٣٧. وخلال تلك السنوات الأربع انخفض نصيب الإنتاج الصيني من إنتاج الأفيون عالمياً من ٨٢ في المائة إلى ٣٩ في المائة. وكان من بين البلدان الأخرى المنتجة للأفيون الاتحاد السوفياتي وبلاد فارس وتركيا والهند ويوغوسلافيا، تليها، بدرجة أقل، بلغاريا وسيام وشيلي وفورموسا وكوريا والهند الصينية (لاوس وفيت نام) وبنغاليا واليابان واليونان.

يحتمل أن تكون بيانات الإنتاج العالمي للفترة من عام ١٩٣٧ و عام ١٩٤٩ مضللة. فتوقفت الصين عن إبلاغ تقديرات الإنتاج إلى هيئات المراقبة الدولية للمخدرات اعتباراً من عام ١٩٣٨، ولكن هناك أدلة على أن كميات كبيرة من الأفيون ظلت تنتج وتستهلك في الصين حتى عام ١٩٤٩، بل ربما تكون أهمية الاستهلاك والإنتاج قد زادت أثناء الحرب العالمية الثانية، حيث كان النظام الذي

الشكل ٢٦ - إنتاج الأفيون المشروع المبلغ عنه، ١٩٣٤-٢٠٠٧



المصدر: (2.XI.08.E/F/S.08.Sales No. E/F/S.08.XI.2) United Nations publication, Statistics for 2006 (Narcotic Drugs: Estimated World Requirements for 2008).

الأمم والهيئة المركزية الدائمة بشأن الأفيون والهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، جمعها Xavier Dudouet لا تستخدمها في رسالة الدكتوراه التي قدمها بعنوان "Le contrôle international des drogues". (Université Paris X Nanterre, 1921-1999).

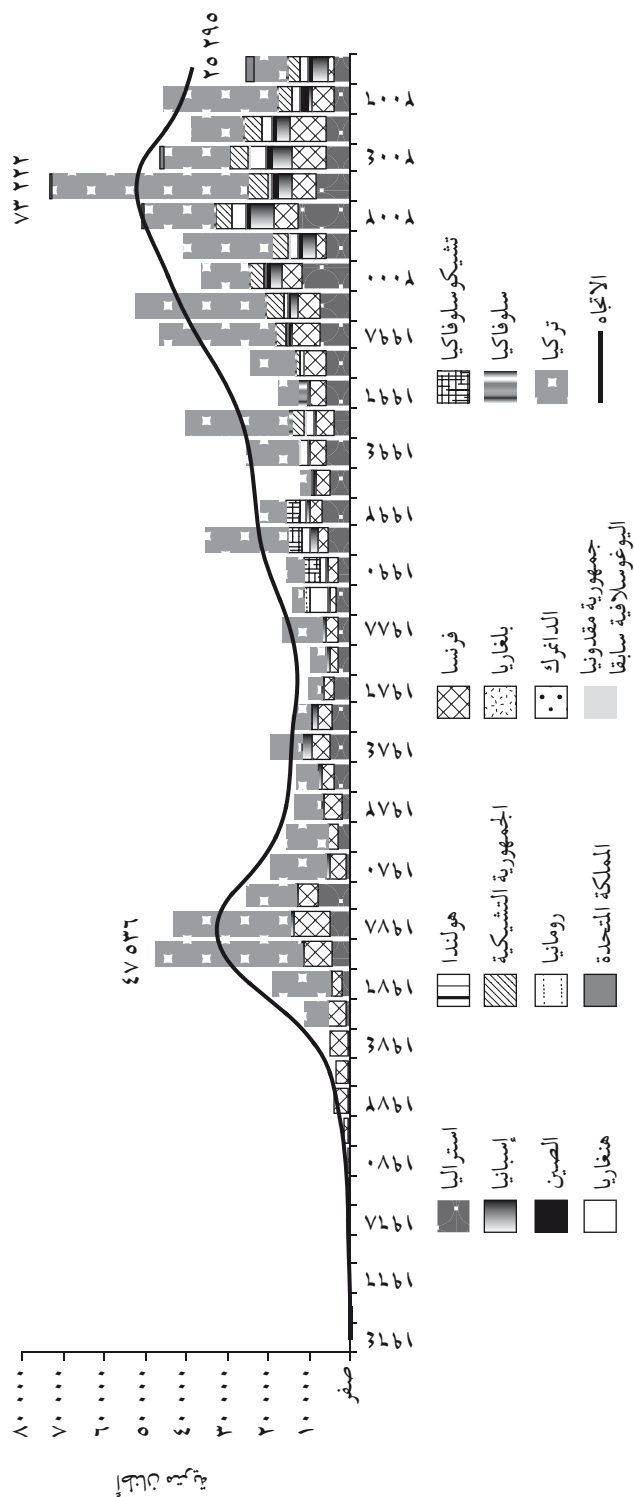
نصّته سلطة الاحتلال يستخدم الدخل من الأفيون لتمويل جزء من مجهود الحرب. ومن المعروف أن الأشخاص الذين كانوا يحتلون المراكز القيادية في البلد أثناء تلك الفترة أدينوا فيما بعد لارتكابهم جرائم حرب، من بينها تهريب الأفيون ومواد أفيونية أخرى للشعب الصيني تحدياً لمعاهدات مراقبة المخدرات الدولية. وقضت السلطات نهائياً على زراعة الأفيون بين عام ١٩٤٩، عندما تولّت السلطة حكومة ماوتزيدونغ الشيوعية، وعام ١٩٥٢ (١٥)، الصفحات ٩٣-١١١).

وعادت الهند كأكبر بلد منتج للأفيون في العالم بعد الحرب العالمية الثانية، إلا أن مستويات الإنتاج تضاءلت فيما بعد. وبينما كانت الهند تنتج من ٦٠٠٠ إلى ٧٠٠٠ طن متري من الأفيون في حوالي عام ١٨٨٠، كان متوسط الإنتاج على مدى الفترة ١٩٤٦-٢٠٠٦ يبلغ نحو ٧٠٠ طن متري، ثم انخفض إلى نحو ٣٠٠ طن متري بحلول ٢٠٠٦/٢٠٠٧. وقد حدثت بعض عمليات التسريب خلال العقود القليلة الماضية ولكنها لم تؤثر في الواقع في أسواق المخدرات العالمية. ومن الواضح أن الضوابط الرقابية قد تحسّنت وأصبحت عمليات التسريب الآن استثناء لا قاعدة.

وصودفت مشاكل تتصل بالتسريب في بلاد فارس وتركيا حتى نهاية السبعينات. فأوقفت بلاد فارس إنتاجها بعد عام ١٩٥٥ ثم استأنفت في عام ١٩٦٩ إلى أن أوقفته كلياً بعد الثورة في عام ١٩٧٩. وتوقفت تركيا عن إنتاج الأفيون في عام ١٩٧٢، ثم بدأت تصنع المورفين من قش الخشخاش (١٠٦). وأصبحت تركيا أكبر منتجي المورفين من قش الخشخاش، وهي لا تعاني من أي تسريب، بفضل نظامها الرقابي الدقيق. والبلدان المنتجة للأفيون المشروع الآن هي الهند (٢٦٩ طنّاً مترياً في عام ٢٠٠٧، أو ٩٥ في المائة من مجموع الإنتاج المشروع)، والصين (١٢,٨ طنّاً مترياً في عام ٢٠٠٧)، وجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية (٤٥٥ كيلوغراماً في عام ٢٠٠٧)، واليابان (إثنان كيلوغرام في عام ٢٠٠٧)، (١٠٧)، (صفحة ١٨٧).

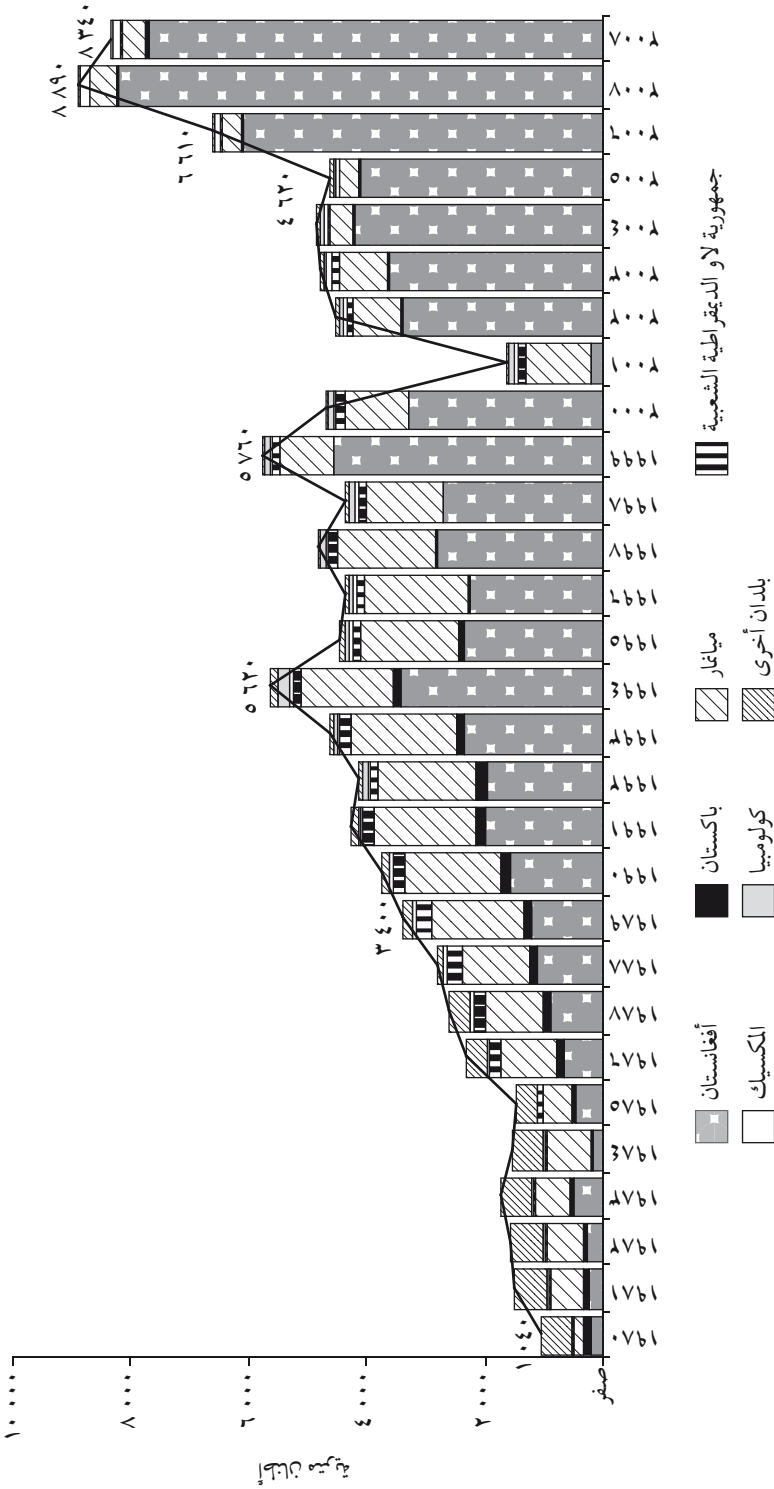
وعلى خلاف الاتجاه النزولي في إنتاج الأفيون المشروع عالمياً شهد إنتاج قش الخشخاش المشروع لصنع المورفين زيادة على مدى العقود الأربعة الماضية. فقد خفّض التحوّل العام تجاه صنع المورفين من قش الخشخاش احتمالات عمليات تسريب إنتاج الأفيون إلى أسواق غير مشروعة، وكان ذلك هو سبب تشجيع المجتمع الدولي لذلك التحوّل. وبلغ إنتاج المورفين من قش الخشخاش، معبراً عنه بمعدلات الأفيون، ٣٤٢٠ طنّاً مترياً في عام ٢٠٠٦. وهذا نحو ١٠ أضعاف إنتاج الأفيون المشروع في عام ٢٠٠٦ (٣٥٤ طنّاً مترياً)، وأقل بكثير من إنتاج الأفيون في عام ١٩٣٤ أو في بداية القرن العشرين. وكانت أكبر البلدان المنتجة لقش الخشخاش (لصنع المورفين) على مدى الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٦ هي تركيا (٤٨ في المائة) وأستراليا (١٧ في المائة) وفرنسا (١٣ في المائة) والجمهورية التشيكية (٩ في المائة) وإسبانيا (٦ في المائة) وهنغاريا (٤ في المائة) والصين (٢ في المائة) (٧٧)، الصفحات ١٨٤-١٨٧). وفي عام ٢٠٠٧ كانت تركيا لا تزال أكبر المنتجين (٢١ في المائة) تليها أستراليا (١٠ في المائة) وإسبانيا (١٠ في المائة) والجمهورية التشيكية (٨ في المائة) وهنغاريا (٥ في المائة) والمملكة المتحدة (٤ في المائة) وفرنسا (٤ في المائة) والصين (٤ في المائة) (١٠٧)، الصفحات ١٨٨-١٩١).

الشكل ٢٧ - محصول قش الخشخاش المشروع المبلغ عنه المستخدم في صنع المورفين، ١٩٦٤-٢٠٠٧



المصدر: (٢٠٠٨) United Nations publication, Sales No. E/F/S.08/XI.2) *Statistics for 2006* Narcotic Drugs: *Estimated World Requirements for 2008* وبيانات رسمية نشرتها
 الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات جمعها Xavier Dudoine لاستخدامها في رسالة الدكتوراه التي قدمها بعنوان "X" (Université Paris X) (1999-1921) Le contrôle international des drogues, 1921-1999
 Nanterre, 2002).

الشكل ٢٨ - إنتاج الأفيون غير المشروع على المستوى العالمي، ١٩٨٠-٢٠٠٨



المصادر: مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وبيانات البرنامج الدولي لرصد المحاصيل، وقاعدة البيانات الخاصة بالتقديرات وتحليل الاتجاهات على المدى الطويل.

كما تنتج كميات أقل من ذلك من قش الخشخاش لصنع الشبائين، وهو مادة أفيونية تحول إلى عدد من شبائيه الأفيون الرئيسية الأخرى، من بينها البوبرينورفين والأكسيكودون والنالتريكزون والنالوكزون والنالبوفين والأكسيمورفين والأيتورفين. وكان المحصول العالمي من قش الخشخاش لصنع الشبائين حوالي عشر المحصول العالمي من قش الخشخاش لصنع المورفين (٤٥ ٥٥٢ طناً مترياً في عام ٢٠٠٦). وينتج معظم قش الخشخاش الغني بالثيبائين في أستراليا (٥٣ في المائة في عام ٢٠٠٧). والبلدان الأخران المهمان في هذا الصدد هما فرنسا وإسبانيا، وبدرجة أقل، هنغاريا (١٠٧)، الصفحات ١٨٨-١٩١).

يعود أساساً التقدم المحرز عموماً في خفض عرض الأفيون على مدى القرن الماضي إلى تحسين الضوابط الرقابية على المواد الأفيونية المشروعة. إلا أن الهبوط في إنتاج الأفيون المشروع عوضه جزئياً تنامي إنتاج الأفيون غير المشروع، خصوصاً من منتصف الثمانينات إلى منتصف التسعينات ثم مرة أخرى في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧. فارتفع عموماً إنتاج الأفيون غير المشروع من نحو ١٠٤٠ طناً مترياً في عام ١٩٨٠ إلى ٨٨٧٠ طناً مترياً في عام ٢٠٠٧ قبل أن ينخفض قليلاً إلى نحو ٨٣٤٠ طناً مترياً في عام ٢٠٠٨. وزادت أهمية القطاع غير المشروع من مستويات تكاد لا تذكر في بداية القرن العشرين إلى نحو ٧٠ في المائة من الإنتاج العالمي (بما في ذلك إنتاج قش الخشخاش المشروع وإنتاج الأفيون غير المشروع) في عام ٢٠٠٧.

ويتركز الآن معظم الإنتاج غير المشروع - أكثر من ٩٠ في المائة منه - في أفغانستان. وكان إنتاج أفغانستان عند ذروته في عام ٢٠٠٧ (٨٢٠٠ طن متري) أقل من ربع ذروة الإنتاج في الصين في ١٩٠٦/١٩٠٧ (٣٥٤٠٠ طن متري). وباستثناء أفغانستان، انخفض إنتاج الأفيون غير المشروع عالمياً بنسبة ٧٠ في المائة بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠٠٨، ويعود ذلك أساساً إلى حدوث انخفاض كبير في إنتاج الأفيون في المثلث الذهبي (تايلند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وميانمار) خلال تلك الفترة.

سادساً - إنجازات نظام المراقبة الدولية للمخدرات والعواقب غير المقصودة المترتبة عليه

قصة المراقبة الدولية للمخدرات، التي روي تاريخها أعلاه، بسيطة نسبياً رغم ما شهدته من تقلبات. ففي مطلع القرن كان العالم يواجه أسواقاً عبر وطنية غير خاضعة لأية مراقبة للتعامل في مواد شديدة المفعول الإدماني. وأدت التجارة الحرة في المخدرات إلى أعظم مشكلة مخدرات شهدها العالم على الإطلاق، وهي وباء الأفيون الصيني. وفشلت الجهود المبذولة من جانب واحد لمعالجة المشكلة ولم يتسنى التوصل إلى حل إلا بعد أن قادت الضغوط الدولية البلدان المنتجة للمخدرات إلى مائدة المفاوضات، وأمكن إخضاع التجارة المشروعة في المخدرات للمراقبة بحلول منتصف القرن. وكان ذلك إنجازاً مدهشاً بالنظر إلى أن كثيراً من الاقتصادات الوطنية كانت تعتمد على الأفيون بقدر ما كان يعتمد عليه المدمنون أنفسهم. وكانت الأسواق غير المشروعة عاقبة غير مقصودة للمراقبة الدولية، وأصبحت مشكلة عويصة للغاية.

وهناك اليوم مستوى أعلى من أي وقت مضى من توافق الآراء دولياً في هذا الصدد، وبدون ذلك ما كان يمكن أن يسير التطور المعياري بمعدل السرعة الذي شهده المجتمع الدولي بين عام ١٩٦١ وعام ١٩٨٨. وكاد الالتحاق بالاتفاقيات يكون عالمياً الآن، فهناك ١٨٣ من البلدان الأطراف في الاتفاقيات الدولية الثلاث لمراقبة المخدرات، أي ٩٥ في المائة من مجموع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

ومن بين النظم المتعددة الأطراف يتسم النظام الذي يحكم المخدرات غير المشروعة بصفة مميزة قوية، هي أنه عندما تصدق دولة طرف على إحدى الاتفاقيات الثلاث تلزم بتوفيق قوانينها الداخلية مع القانون الدولي. ومشاكل المخدرات التي تواجه العالم متباينة، بطبيعة الأمر، وقد لا تكون القوانين الموحدة أفضل أسلوب لمعالجة الاحتياجات الفردية لكل بلد. ولكن الانساق ضرورة لا غنى عنها لحماية النظام المتعدد الأطراف من أكبر نقاط ضعفه: فيمكن أن يعرّض إجراء من جانب واحد من دولة طرف وحيدة سلامة النظام بأسره للخطر.

التغيرات الحاصلة في استعمال المخدرات على مدى القرن الأخير

لا يمكن تصوّر شكل العالم اليوم دون وجود هذا النظام للمراقبة لو كانت مسائل مثل مشكلة الأفيون الصينية قد تركت دون معالجتها. فلو كان انتشار استعمال المواد الأفيونية قد ظل مثلما كان في السنوات الأولى من القرن العشرين لكان من الممكن أن يوجد في العالم نحو ٩٠ مليون من متعاطي المواد الأفيونية، بدلاً من السبعة عشر مليون الذين يجب أن يعتني بهم اليوم. فانخفض معدل انتشار استعمال المواد الأفيونية في آسيا من ٣,٣ في المائة من السكان في ١٩٠٨/١٩٠٧

إلى ٠,٢٤ في المائة في ٢٠٠٦/٢٠٠٧. وكان الانخفاض على المستوى العالمي من ١,٥ في المائة في ١٩٠٧/١٩٠٨ إلى ٠,٢٥ في المائة بعد ذلك بقرن واحد.

وإذا جمعت تقديرات استعمال الكوكايين والمنشطات الأمفيتامينية، هبط معدل الانتشار الموحد لاستعمال المواد الأفيونية والكوكايين والمنشطات الأمفيتامينية من مستويات كانت تتراوح بين ١,٥ في المائة و١,٦ في المائة في ١٩٠٧/١٩٠٨ إلى أقل من ١,٠ في المائة في ٢٠٠٦/٢٠٠٧. ويبين ذلك أن الانخفاض الضخم في معدل الانتشار العالمي لاستعمال المواد الأفيونية من ١,٥ في المائة إلى ٠,٢٥ في المائة عوّض وأكثر الزيادات الحاصلة في استعمال الكوكايين والمنشطات الأمفيتامينية على مدى القرن الأخير، الذي زاد من أقل من ٠,١ في المائة من سكان العالم إلى ٠,٣٧ في المائة للأمفيتامينات، و٠,٢٤ في المائة للكوكايين، و٠,١٤ للإكستازي في ٢٠٠٦/٢٠٠٧. وتشير أفضل التقديرات إلى أن صافي الانخفاض في معدل الانتشار الموحد للمواد الأفيونية والكوكايين والمنشطات الأمفيتامينية بلغ نحو ٤٠ في المائة على مدى القرن الأخير.

وإذا امتد التحليل ليشمل جميع المخدرات غير المشروعة، تبين آخر التقديرات أن أقل من ٥ في المائة من سكان العالم الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ سنة و٦٤ سنة يجربون المخدرات غير المشروعة كل سنة (أو ٣,٢ في المائة من مجموع سكان العالم)، ولا يعدّ سوى ما يقدر بنحو ٠,٦ في المائة من سكان العالم البالغين (أو ٠,٤ في المائة من مجموع سكان العالم) من متعاطي المخدرات الذين يشكلون معضلة**.

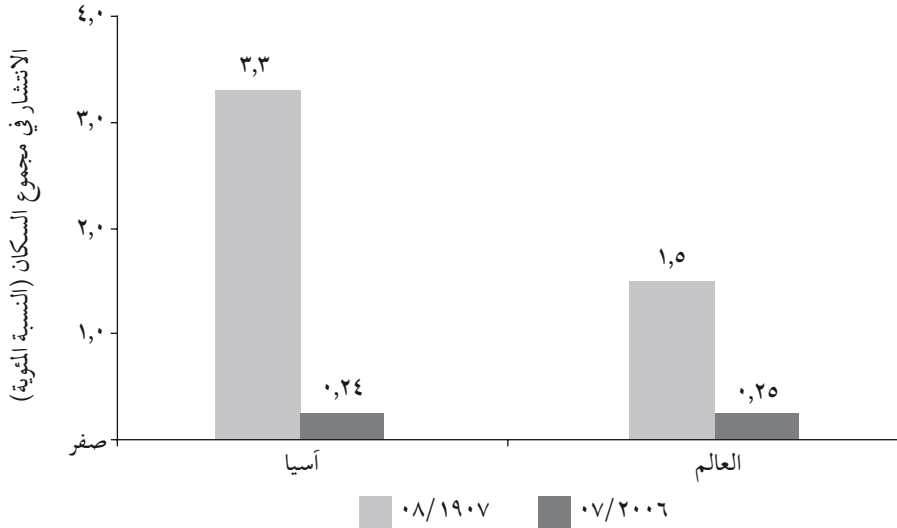
وفي حين أن العالم معقد إلى حد يحول دون عزو هذا الاحتواء حصراً للعملية التي جاء وصفها أعلاه، فلا ريب في أن العالم اليوم أفضل استعداداً لمعالجة مشاكل المخدرات العابرة للحدود الوطنية، بفضل جهود الرجال والنساء الذين كافحوا طويلاً من أجل تحقيق توافق الآراء الدولي بشأن هذه القضايا.

يمكن ربط الانخفاض العالمي في استهلاك المواد الأفيونية بالانخفاض الشديد في إنتاج الأفيون عالمياً والضوابط الرقابية التي تنفذها الدول الأعضاء من أجل الحد من إنتاج الأفيون. وتبين مقارنة بين الوضع في ١٩٠٦/١٩٠٧ وفي عام ٢٠٠٧ حدوث تحسّن صاف واضح. فانخفض إنتاج الأفيون عالمياً (المشروع وغير المشروع) بنسبة ٧٨ في المائة رغم الزيادة الضخمة في إنتاج الأفيون غير المشروع في أفغانستان طوال العقود الثلاثة المنصرمة. وإذا أخذ في الاعتبار أيضاً إنتاج المورفين بواسطة زراعة قش الخشخاش المشروعة، يبلغ الانخفاض ٧٠ في المائة.

* معدل الانتشار الفعلي للفترة ٢٠٠٦/٢٠٠٧ أقل من واحد في المائة، نظراً إلى شيوع تعاطي مخدرات متعددة في عدة مناطق من العالم. وينتج تقدير واحد في المائة من مجرد جمع معدلات الانتشار المنفردة للمواد الأفيونية (٠,٢٥ في المائة)، والكوكايين (٠,٢٤ في المائة)، والأمفيتامينات (٠,٣٧ في المائة)، والإكستازي (٠,١٤ في المائة).

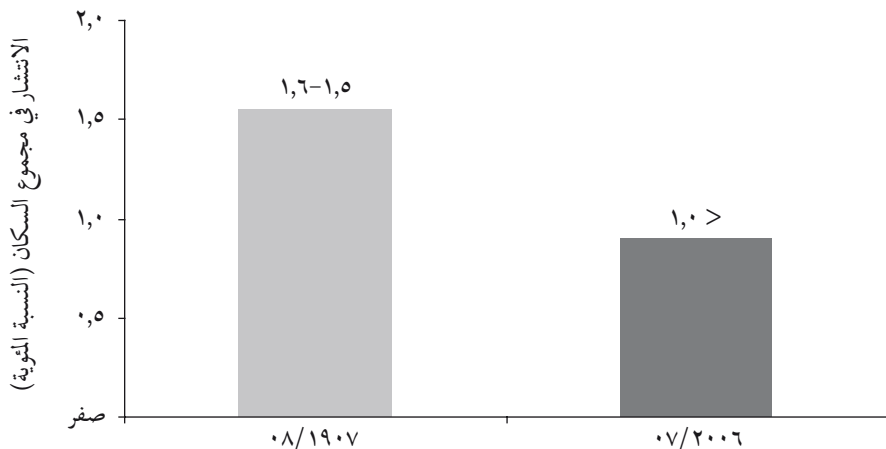
** معدّل الانتشار لمتعاطي المخدرات الذين يشكلون معضلة أقل مما كان في الغالب — قبل قرن. والوضع واضح بالنسبة إلى استعمال المخدرات عموماً، الذي يحدده بدرجة كبيرة مدى استهلاك القنب. ولا يوجد أي تقدير جيد بدرجة معقولة لاستهلاك القنب قبل قرن ولكن يعتقد أن استعمال القنب اليوم أكثر انتشاراً مما كان قبل مائة عام. ومع ذلك، يبدو أن نظام المراقبة الدولية للمخدرات قد ساهم في احتواء استعمال المخدرات عموماً عند ٣,٢ في المائة فقط من مجموع السكان (أو أقل من ٥ في المائة من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ سنة و٦٤ سنة)، وهو ما يبيّن بوضوح أن الغالبية الكبرى من سكان العالم لا تستعمل مخدرات.

الشكل ٢٩- قديرات الانتشار السنوي لاستعمال المواد الأفيونية، ١٩٠٨/١٩٠٧ و ٢٠٠٧/٢٠٠٦

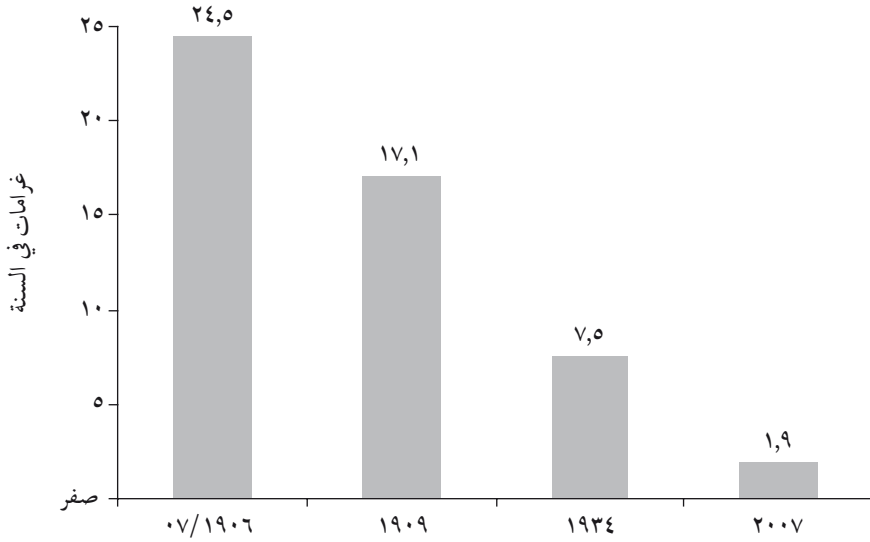


المصادر: تقديرات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة استناداً إلى بيانات من اللجنة الدولية المعنية بالأفيون، شانغهاي، شباط/فبراير ١٩٠٩؛ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، التقرير العالمي عن المخدرات ٢٠٠٨ (مشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.XI.11).

الشكل ٣٠- تقديرات الانتشار السنوي لاستعمال المواد الأفيونية والكوكايين والمنشطات الأمفيتامينية على المستوى العالمي، ١٩٠٨/١٩٠٧ و ٢٠٠٧/٢٠٠٦



المصادر: تقديرات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة استناداً إلى بيانات من اللجنة الدولية المعنية بالأفيون، شانغهاي، شباط/فبراير ١٩٠٩؛ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، التقرير العالمي عن المخدرات ٢٠٠٨ (مشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.XI.11).

الشكل ٣١ - الإنتاج العالمي من المواد الأفيونية للفرد الواحد^(١)، ١٩٠٦/١٩٠٧-٢٠٠٧

(١) الأفيون المشروع وغير المشروع، والمورفين والهيريون وقش الخشخاش، محولة إلى معادلات الأفيون.

المصادر: اللجنة الدولية المعنية بالأفيون، شنغهاي، الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الأمم المتحدة.

وهذا الانخفاض مثير للإعجاب إذ تضاعف عدد سكان العالم أربع مرات خلال الفترة نفسها. وبذلك، انخفض استهلاك المواد الأفيونية عالمياً، معبراً عنه بمعادلات الأفيون، من ٢٤,٥ غراماً في المتوسط للفرد الواحد في السنة في ١٩٠٦/١٩٠٧ إلى ٧,٥ غرامات في عام ١٩٣٤ وأقل من ١,٩ غراماً بحلول عام ٢٠٠٧. وإذا ربطت الكميات المستهلكة بالضرر المحتمل الناجم عن إساءة استعمال المواد الأفيونية، تشير البيانات إلى أنه كان من الممكن أن يكون الضرر أكثر من ذلك بمقدار زهاء ١٣ ضعفاً إذا استمرت مستويات الإنتاج للفرد الواحد في سنة الذروة ١٩٠٦/١٩٠٧ طوال القرن التالي. والعواقب الاجتماعية والاقتصادية المترتبة على نجاح منع ذلك الضرر ضخمة فعلاً. وبذلك يمكن أن ترى إنجازات كبيرة فيما يتعلق بمجموعة المخدرات الرئيسية التي أنشئ من أجلها نظام المراقبة الدولية للمخدرات.

الجدول ١٩ - استهلاك الأفيون عالمياً، ١٩٠٨/١٩٠٧^(١) و ٢٠٠٦

٢٠٠٦ (أواخر سنة متاحة)					١٩٠٨/١٩٠٧				
سنة التقدير	النسبة المئوية مجموع السكان	التقدير الجاري من مجموع السكان	العدد المحتمل من المستعملين اليوم على القراض عدم تغير معدلات الانتشار	السكان بالملايين	الاستهلاك للفرد الواحد (غرامات في السنة)	النسبة المئوية مجموع السكان	مستعملو الأفيون	السكان بالملايين	
٢٠٠٦ ^(١)	٠,٠٠٤	١٦٠	٧١٨٧٠٠	٤,٣٨	٣٢٥,٠	١٦,٤	٤٣٣٠٠	٠,٢٦	
٢٠٠٣	٠,٨٧	٤١٠٠	٤٠٣٠٠	٠,٤٨	١٤٨,٠	٨,٤	٨٤٣٠٠	٠,١٠	
٢٠٠٦	٠,١٥	١٠٤٠٠	٥٧٥٠٠٠	٧,١٣	١٤٢,٠	٨,١	٢٦٢٠٠	٠,٣٣	
٢٠٠٥	٠,١٨	٣٣٤٨٨٠٠	٧١٠٩٤٣٠٠	١٣٢٠,٨٦	٧٤,٠	٥,٤	٢١٥٢٩٦٩٩	٤٠٠,٠٠	
٢٠٠٥	٠,١٤	٣٢٩٠٠	٨٥١٠٠٠	٢٢,٨٨	٤٦,٠	٣,٧	١١٣١٦٥	٣,٠٤	
١٩٩٩	١,٩٠	١٣٣٣٣٠٠	٢٠٥١١٠٠	٧٠,٢٧	١٥,٠	٢,٩	٣٠٢٤٠٠	١٠,٣٦	
٢٠٠٦	٠,١٧	١٧٩١٠٠	١٨١٢١٠٠	١٠٦,١٦	١٤,٠	١,٧	٢٥٠٠٠٠	١٤,٦٥	
٢٠٠٦	٠,٠٤	٢٦٩٠٠	٩٦٩٣٠٠	٦٣,٤٤	١٥,٠	١,٥	١١٠٠٠٠	٧,٢٠	
٢٠٠٧	٠,٢٧	١٣٠٩٠٠	٧٣٧٢٠٠	٤٨,٣٨	٦,٦	١,٥	١٦٠٠٠٠	١٠,٥٠	
٢٠٠٥	٠,١١	٢٤٢٩٠٠	٣٣٢٩٦٠٠	٢٢٨,٨٦	٣,٩	١,٥	٦٦٠٥٠٠	٤٥,٤٠	
٢٠٠٥	٠,٠٣	٢٥٠٠٠	٧١٦٣٠٠	٨٦,٢٦	١٠,٠	٠,٨	٦٣٤٠٠	٧,٦٤	
٢٠٠١	٠,٢٧	٣٠٩١٢٠٠	٤٣١٨٤٠٠	١١٥١,٧٥	١,٩	٠,٤	٨٣٠٥٠٠	٢٢١,٥٠	
٢٠٠٥	٠,٢٣	٧٥٧٠٠	١٢٩٣٠٠	٣٢,٥٨	٥,١	٠,٤	٢٤٢٠٠	٦,١٠	
٢٠٠٠	٠,٣٩	١٨٤٧٠٠	٧١٧٠٠٠	٣٠٢,٨٤	٢,٣	٠,٢	٢٠٦٠٠٠	٨٧,٠١	
مافوا/منطقة مافوا الإدارية الخاصة التابعة للصين									
هونغ كونغ/منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة التابعة للصين									
الصين									
فوموسا/مقاطعة تايوان التابعة للصين									
بلاد فارس/جمهورية إيران الإسلامية									
الهند الصينية (فيت نام ولاوس وكمبوديا)									
سيام/تايلند									
بورما/ميانمار									
جزر الهند الشرقية الهولندية/إندونيسيا									
الفلبين									
الهند									
كندا									
الولايات المتحدة									

سنغافورة

ماكاو/منطقة ماكاو الإدارية الخاصة التابعة للصين

هونغ كونغ/منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة التابعة للصين

الصين

فوزموسا/مقاطعة تايوان

التابعة للصين

بلاد فارس/جمهورية إيران الإسلامية

الهند الصينية (فيت نام ولاوس)

وكمبوديا)

سيام/تايلاند

بورما/ميانمار

جزر الهند الشرقية الهولندية/إندونيسيا

الفلبين

الهند

كندا

الولايات المتحدة

الجدول ١٩ - استهلاك الأفيون عالمياً، ١٩٠٧/١٩٠٨^(١) و٢٠٠٦ (تابع)

٢٠٠٦ (أو آخر سنة متاحة)		١٩٠٧/١٩٠٨				
سنة التقدير	النسبة المئوية من مجموع السكان	التقدير الجاري	العدد المحتمل من المستعملين اليوم على افتراض عدم تغير معدلات الانتشار	بالملايين	الاستهلاك للفرد الواحد (غرامات في السنة)	النسبة المئوية من مجموع السكان
سنة التقدير	النسبة المئوية من مجموع السكان	التقدير الجاري	العدد المحتمل من المستعملين اليوم على افتراض عدم تغير معدلات الانتشار	بالملايين	الاستهلاك للفرد الواحد (غرامات في السنة)	النسبة المئوية من مجموع السكان
١٢٦٠٠ >	٠,٢٥	٨٦٨٦,٦٠	٨٨٠٥٩٦,٠٠	٣٤٤٦,٢٨	٣٨,٥	٣,٥
٩٥٠٠٠ ≈	٠,٢٥	٧٨٥٣٩,٠٠	٣١٦٣٠٠٠	٣١٦٢,٩٦	١,٣	٠,١
	٠,٢٥	١٦٥٤٠,٠٠	٩١٢٢٢٦,٠٠	٦٦٠٩,٢٤	١٩,١	١,٥
المجموع الفرعي						
بلدان أخرى						
عالمياً						
مجموع الاستهلاك (بأطنان)						
مع افتراض عدم تغير الاستهلاك للفرد الواحد						
٣٢٥٠٠						
١١٤٠٠٠						

^(١) تقديرات تستند إلى الإنتاج ومتوسط الاستهلاك للفرد الواحد من مستعملي الأفيون.

* بيانات عام ٢٠٠٦ من ستغافورة بيانات من السجلات وليست قابلة للمقارنة لذلك مباشرة ببيانات من بلدان أخرى.

** تقدير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

المصدر: حسابات المكتب استناداً إلى بيانات من اللجنة الدولية المعنية بالأفيون، شاتغهاي، ١٩٠٩.

التغيرات في مشكلة المخدرات على مدى العقد الأخير

قد تبدو الإنجازات أقل إثارة للإعجاب إذا أخذ العقد الأخير في الاعتبار، غير أن ذلك قد يكون مضللاً. فبعد حدوث زيادات في إنتاج المخدرات واستهلاكها غير المشروعين في الستينات والسبعينات والثمانينات والتسعينات من القرن العشرين، اتسمت الفترة بعد عام ٢٠٠٠ باستقرار مشكلة المخدرات على الصعيد العالمي.

واستقر الإنتاج العالمي من الكوكايين والأمفيتامينات وإكستازي خلال السنوات الست الماضية تقريباً. وزاد إنتاج القنب زيادة كبيرة حتى عام ٢٠٠٤ ولكنه أخذ يستقر الآن. وأظهر إنتاج الأفيون اتجاهًا نزوليًا في الثلث الذهبي خلال العقد الأخير. والزيادة في إنتاج الأفيون في أفغانستان مشكلة عويصة، ولكن حتى هناك حدث انخفاض في عام ٢٠٠٨ ثم مرة أخرى خلال عام ٢٠٠٩. والمهم هو أن الزيادات الضخمة في زراعة الأفيون في جنوب أفغانستان لم تتجسد في زيادة في الطلب العالمي على المواد الأفيونية.

أما قياس التغيرات الحاصلة في الطلب العالمي على مدى السنوات القليلة الماضية فأكثر تعقيداً. فلا تزال تفتقر معظم البلدان — حتى بعد مرور قرن على بدء المراقبة الدولية للمخدرات — إلى نظم للرصد يعتمد عليها لتقدير مدى الطلب أو لتعقب التغيرات الحاصلة فيه بمرور الوقت. والاتجاهات المبلغ عنها مشجعة بالنسبة إلى البلدان التي لديها فعلاً نظم لرصد الطلب. وهذا صحيح بوجه خاص فيما يتعلق بأمريكا الشمالية، التي كانت لها إنجازات كبيرة في تحقيق الاستقرار في استهلاك المخدرات و/أو خفضه طوال العقد الأخيرين - خصوصاً عند أضعف الفئات العمرية (١٤-٢٠ سنة). والوضع في أوروبا مختلط، مع إنجازات كبيرة في تحقيق الاستقرار في استهلاك المواد الأفيونية أو خفضه، يعوّضه تزايد مستويات استعمال الكوكايين. وتزايد استعمال القنب حتى قبل بضع سنوات، ولكن بدأت تظهر بعض إشارات الاستقرار أو الانخفاض في بلدان كانت توجد فيها مستويات مرتفعة من الاستعمال، إلا أنه مستمر في الزيادة في بلدان تقل فيها معدلات الانتشار. ويظهر نمط مماثل لذلك بالنسبة إلى المنشطات الأمفيتامينية.

ومما يؤسف له أن الطلب يتزايد فيما يبدو في المناطق النامية. وهذه هي الحالة في أمريكا الجنوبية وأفريقيا بالنسبة إلى القنب والكوكايين، وهي الحالة أيضاً بالنسبة إلى جنوب غرب ووسط آسيا وشرق أفريقيا وجنوبها بالنسبة إلى الهيروين. ويبدو أن ذلك يرجع أساساً إلى زيادات في العرض في أفغانستان. وعلى خلاف ذلك، تفيد بلدان في جنوب شرق آسيا عموماً باتجاه نزولي في إساءة استعمال المواد الأفيونية، في أعقاب الانخفاضات الضخمة في الإنتاج في الثلث الذهبي على مدى العقد الأخير. والاتجاه مختلط في حالة المنشطات الأمفيتامينية ويصعب تحديده كمياً. وتشير بعض التقارير إلى زيادة عامة على مدى السنوات القليلة الماضية، بينما يشير غيرها إلى اتجاه مستقر أو نزولي. والمشكلة أشد حدة في جنوب شرق آسيا وفي بعض بلدان شبه الجزيرة العربية.

كما بينت الاتجاهات التي جاء وصفها أعلاه أن بعض الأهداف التي حددتها الدورة الاستثنائية للجمعية العامة، على النحو المذكور فيما سبق، لم تحقق كلياً، فهناك بالتالي حاجة إلى

إكمال العمل الخاص بالهيريون والكوكايين، وهو مهمة بدأها المجتمع الدولي قبل قرن والتزم بها من جديد في عام ١٩٩٨. فالزم الإعلان السياسي الذي اعتمد في تلك الدورة الاستثنائية الدول الأعضاء بوضع استراتيجيات بهدف القضاء على زراعة عشبة الكوكا ونبته القنب وخشخاش الأفيون غير المشروعة أو خفضها كثيراً بحلول عام ٢٠٠٨.

ولم يحقق ذلك الهدف بعد، ولا يزال بعيداً. ولكن المجتمع الدولي تقدم على الطريق أكثر مما كان في عام ١٩٩٨، على الأقل فيما يتعلق بالكوكا والأفيون. وقد أمكن احتواء الجزء الأعظم من الإنتاج العالمي للأفيون غير المشروع (زهاء ٩٢ في المائة) في بلد واحد، أفغانستان، حيث يزرع نصيب الأسد في بضع مقاطعات. وفي حين أنه لا يمكن إنكار صعوبة تحقيق الاستقرار في أفغانستان، ينطوي حل الجزء الأكبر من مشكلة عرض الأفيون العالمية اليوم على التصدي للإنتاج في خمس مقاطعات فقط في بلد واحد، وهو بلد يرتبط فيه إنتاج المخدرات بعدم الاستقرار السياسي.

وقد خفضت زراعة عشبة الكوكا بنسبة ٢٤ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨ وهي محصورة في ثلاثة بلدان فقط. ويختلف ذلك عن الوضع لما كانت السوق الدولية غير منظمة. ويجري ما يقرب من نصف الإنتاج العالمي من الكوكا في بلد واحد، كولومبيا، حيث انخفضت الزراعة بنسبة ٥٠ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨. وكما في أفغانستان يوجد معظم الإنتاج في مناطق متأثرة بالعصيان، فيرتبط التصدي لإنتاج المخدرات بتحقيق الاستقرار السياسي.

أما في حالة القنب، فمن الأصعب تقدير التقدم المحرز تجاه تحقيق هدف الدورة الاستثنائية، لأن التحديد الكمي للمشكلة أقل جودة حتى من أسواق المخدرات غير المشروعة الأخرى. فيمكن زراعة القنب بحد أدنى من الجهد في أي مكان تقريباً، ولذلك يستحيل حصرها في عدد محدود من البلدان ورصدها بالأسلوب الذي ترصد به المواد الأفيونية وعشبة الكوكا. والرأي العام والرسمي مرتبك إضافة إلى ذلك فيما يتعلق بالقنب. فيعامل القنب في الاتفاقية الوحيدة نفس معاملة الكوكايين والمواد الأفيونية، ولكن قلماً تكون هذه هي الحالة على المستوى الوطني من الناحية العملية، وتتأرجح بلدان كثيرة في درجة التحكم الذي تفرضه على القنب. وقد تتغير السياسات المتصلة بالقنب في البلد الواحد بمرور الوقت مع تغيير السلطة السياسية، وهي مشكلة لا تشاهد عموماً فيما يتعلق بمخدرات أخرى. ونتيجة لذلك يظل القنب المخدر غير المشروع الأوسع إنتاجاً والأشيع استعمالاً علناً في العالم.

وفيما يتعلق بالمنشطات الأمفيتامينية، تقدم المجتمع الدولي منذ الدورة الاستثنائية للجمعية العامة، حيث يبدو أن الإنتاج والاستهلاك قد ثبتا منذ عام ٢٠٠٠، وإن كانت البيانات أقل وضوحاً في العالم النامي، مثل المخدرات الأخرى، إلا أنها تشير إلى حدوث زيادات في تلك البلدان. فأساليب مراقبة العرض التي اختبرت وجربت في حالة المخدرات النباتية، ليست مجدية في حالة المنشطات الأمفيتامينية، لعدم وجود مادة خام نباتية يمكن استهدافها، ولعدم وجود مسافات جغرافية بين مواقع الإنتاج وأماكن الاستهلاك. ومراقبة السلائف هي الوسيلة الفعالة الوحيدة لمكافحة المنشطات

الأمفيتامينية. ولا ريب في أن تقدماً قد أحرز في هذا المجال، ولكن خطر الإزاحة لا يزال يقابل مكاسب نظام المراقبة الذي يرجع إلى أقل من عقدين فقط.

وخلاصة القول هو أنه بينما تم احتواء مشكلة المخدرات لم يحقق بعد هدف الاتفاقيات الأساسية، ألا وهو قصر استعمال المؤثرات العقلية الخاضعة للمراقبة الدولية على الاستخدامات الطبية والعلمية. ولا تزال بعض الأهداف الأكثر طموحاً التي حددت في الدورة الاستثنائية المعقودة في عام ١٩٩٨ فالتة ولم تحقق. وإضافة إلى ذلك، إذا ألقينا نظرة إلى القرن الأخير، نلاحظ أن نظام المراقبة وتطبيقه كان لهما عدة عواقب غير مقصودة.

وكانت العاقبة غير المقصودة الأولى هي خلق سوق سوداء إجرامية. فما أكثر المجرمين المستعدين للمنافسة في سوق لا تكون فيها الزيادات في الأسعار مئآت الأضعاف بين الإنتاج والتجزئة عادية.

والعاقبة غير المقصودة الثانية هي ما يمكن أن نطلق عليه إزاحة السياسة. فتستوجب السوق السوداء الإجرامية الآخذة في التوسع استجابة متناسبة من جانب أجهزة إنفاذ القانون، وتتطلب مزيداً من الموارد، ولكن الموارد محدودة. والصحة العامة، وهي الاهتمام الدافع وراء مراقبة المخدرات، تحتاج هي الأخرى إلى موارد، وربما أرغمت في وقت ما في الماضي على أن تحتل مرتبة متأخرة.

والعاقبة غير المقصودة الثالثة هي الإزاحة الجغرافية، التي كثيراً ما تسمى الأثر البالووني، لأن الضغط (بتشديد تدابير المراقبة، مثلاً) في موقع واحد يسبب انتفاخاً (زيادة) في موقع آخر، إلا أن الأثر الصافي يمكن أن يكون خفضاً شاملاً. فنجاح مراقبة عرض الأفيون غير المشروع في الصين في منتصف القرن العشرين، مثلاً، أزاح المشكلة إلى المثلث الذهبي، والنجاح في وقت لاحق في تايلند أزاح المشكلة إلى ميانمار. وانتشرت تدريجياً عملية مماثلة في جنوب غرب آسيا من السبعينات فصاعداً. فأزاح نجاح مراقبة العرض في باكستان وجمهورية إيران الإسلامية وتركيا المشكلة إلى أفغانستان في آخر الأمر. وتبين اتجاهات إنتاج الكوكايين في البلدان الأنديّة حركية مماثلة: فعندما خفض العرض في بوليفيا وبيرو في النصف الثاني من التسعينات، أزيح إلى كولومبيا.

والعاقبة غير المقصودة الرابعة هي ما يمكن تسميته إزاحة المواد. فإذا خضع استعمال أحد المخدرات للمراقبة، بخفض إما العرض وإما الطلب، ينتقل الموردون والمستعملون إلى مخدر آخر له تأثيرات نفسانية مماثلة ولكن يخضع لضوابط رقابية أقل صرامة. فمثلاً، تسهل مراقبة الكوكايين مقارنة بالأمفيتامينات. ففي حالة الكوكايين تفصل مسافة جغرافية كبيرة بين المادة الخام (عشبة الكوكا في البلدان الأنديّة) والمستهلك (في أمريكا الشمالية أو أوروبا). ويمكن بالفعل إنتاج الأمفيتامينات في مجاورة المستعمل، أو حتى في الحقيقة في مطبخه. والوضع مماثل بالنسبة إلى سوق التجزئة. فيجب شراء الكوكايين من تجار الشوارع بينما يمكن شراء أشكال مختلفة من المنشطات الأمفيتامينية إلكترونياً من صيدلية على الإنترنت. ويمكن فهم تزايد شعبية العقاقير الاصطناعية على مدى العقود القليلة الماضية

في ضوء ذلك بصورة أفضل. ويمكن بطبيعة الأمر أن تتحرك إزاحة المواد في الاتجاه العكسي أيضاً. ففي السنوات القليلة الماضية كان الكوكايين ولا يزال يزيح الأمفيتامينات في أوروبا بسبب زيادة توافره وارتفاع مكنته. كما تحدث إزاحة المواد في حالة السلائف الكيميائية، حيث تنطبق الحركات ذاتها.

والعاقبة الخامسة غير المقصودة هي الطريقة التي تنظر بها السلطات إلى متعاطي المخدرات غير المشروعة وتتعامل معهم بها. فيبدو أن نظاماً قد نشأ يجد فيه الذين سقطوا في شرك الإدمان أنفسهم مستبعدين من صميم المجتمع ومهمشين، وتشوبهم وصمة عار أخلاقية، وكثيراً ما يعجزون عن الحصول على العلاج حتى عندما تدفعهم إرادتهم للبحث عنها.

وتشكل هذه العواقب غير المقصودة بعضاً من أشد المشاكل التي تواجه المجتمع الدولي. ومن أجل معالجتها يتعين تنشيط النظام، وكذلك تحديثه من وجهة معينة. فقد وضعت اتفاقيات المخدرات الثلاث السارية حالياً على مدى ثلاثة عقود، من الستينات إلى الثمانينات. وكانت اتفاقية سنة ١٩٦١ هي أساس النظام بأسره، وبدأ نفاذها قبل نصف قرن تقريباً. وقد تضاءلت سلطة الدولة القومية وتشمل اليوم عبارة "دولي" أكثر بكثير من مجرد النظام المتعدد الدول. فتزيد كل يوم عجلة عولمة التجارة والمال والمعلومات والسفر والاتصالات وشتى أنواع الخدمات وأنماط الاستهلاك. ولذلك يجب مراعاة هذه الظروف المتغيرة عند الإجابة عن أي سؤال بشأن تنفيذ نظام المراقبة الدولية للمخدرات في القرن الحادي والعشرين.

والتقدم ممكن، مع الاستفادة من الماضي القريب، إذا حُدد ما لا يقل عن ثلاثة أهداف:

- (أ) يجب أن تؤكد المبادئ الأساسية من جديد؛
- (ب) يجب أن يحسن أداء نظام مراقبة المخدرات؛
- (ج) يجب أن تواجه العواقب غير المقصودة وأن تحتوى وأن تعالج.

والصحة العامة، التي كانت المبدأ الأول لمراقبة المخدرات، قد تراجعت من ذلك الوضع ويرجع عليها الاهتمام بالأمن العام. وغالباً ما يكون أهم أسباب تراجع قضايا الصحة العامة إلى الخلف هو أن قوة الاتفاقيات الدولية لم تسخر دائماً بما يحقق لها تأييداً مطلقاً. والسبب هو أن الاتفاقية الوحيدة تركت المسائل المحيطة بالطلب على المخدرات للدول منفردة لتعالجها في سياقاتها الثقافية الخاصة بها، وكان ذلك نهجاً معقولاً في ذلك الوقت. فوضعت الاتفاقية الوحيدة في أوج عصر إنهاء الاستعمار وكان يجري تشييد دول جديدة. وبين عام ١٩٥٠ و١٩٧٠ زادت عضوية الأمم المتحدة إلى أكثر من ضعف ما كانت قبل ذلك، من ٦٠ دولة إلى ١٢٧ دولة. ولا تدعو هذه الحساسية للسياق الثقافي إلى الاندهاش. وكان هناك أيضاً سبب علمي لعدم تحديد تفاصيل بشأن معاملة مدمني المخدرات في أحكام اتفاقية سنة ١٩٦١، وهو أن يؤخذ احتمال التقدم الطبي والعلمي في الحسبان. وأخيراً، لم يكن كثير من التحديات الحديثة الموجهة من إساءة استعمال المخدرات لنظم الصحة العامة ظاهراً في الوقت

الذي وُضعت فيه الاتفاقيات الأولى. فعين فيروس نقص المناعة البشرية وفيروس التهاب الكبد C في الثمانينات، أي بعد وضع اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١ ودخولهما حيز النفاذ.

وكانت العقوبة غير المقصودة لكل ذلك هي أن الطلب على المخدرات غير المشروعة ومسائل الصحة العامة المتصلة به لم تحظ بالاهتمام الدولي الذي كانت ستحظى به لو كانت اتفاقية سنة ١٩٦١ قد نصّت عليها بالتفصيل. ولو كانت معالجة قضايا الصحة العامة أكثر تحديداً لاكتسبت المؤسسات الوطنية المناصرة للوقاية والعلاج مزيداً من المشروعية وحصلت على مزيد من الموارد. وبطبيعة الأمر، تناولت الدول قضايا الصحة العامة في سياقاتها الخاصة بها، ولكن لم يكن هناك كثير من الشعور بتحريك المجتمع الدولي في اتجاه واحد. وبالتالي كانت الحاجة إلى تعاون دولي أقل وضوحاً. واضطر المجتمع الدولي أن ينتظر حتى عام ١٩٩٨ والمبادئ التوجيهية لخفض الطلب على المخدرات ليوضع جدول أعمال عالمي واضح. وأياً كانت قوة تلك المبادئ التوجيهية فالالتزام بها أقل صرامة من الالتزام باتفاقية دولية. وسلم بالحاجة إلى نهج متوازن في وقت يرجع على الأقل إلى المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها (حزيران/يونيه ١٩٨٧).

ويعني تحسين أداء النظام ضبط عدة أشياء في آن واحد: أولاً، إنفاذ القوانين؛ ثانياً، منع سلوك استعمال المخدرات؛ ثالثاً، معالجة أولئك الذين لا تردعهم القوانين ولا يثنيهم التعليم الوقائي عن الخوض في استعمال المخدرات وإعادة تأهيلهم؛ رابعاً، تخفيف العواقب السلبية للمخدرات، لكل من المدمنين والمجتمع عموماً، بما في ذلك البلدان التي تحاصرها النيران المتقاطعة للاتجار بالمخدرات والجرائم ذات الصلة به.

وليس أي من هذه الأشياء الأربعة مبتكراً، فقد سبق أن اقترحت كلها من قبل. أما الذي يبدو ناقصاً فهو إدراك الحاجة إلى القيام بتلك المهام في آن واحد، والحصول على الأدلة التجريبية التي يمكن أن تستند إليها الجهود. وفيما يتعلق بحل العواقب غير المقصودة، ينبغي التركيز على المجالات التي يوجد بشأنها قدر كافٍ من توافق الآراء على المستوى الدولي للسير إلى الأمام وتنقيح نظام المراقبة وجعله أكثر لياقة بالغرض. ويبدو أن هناك ثلاثة من تلك المجالات: منع الجريمة، وتقليل العواقب السلبية لإساءة استعمال المخدرات، وحقوق الإنسان.

ويوجد كمّ ضخم من المعرفة المتراكمة عبر القرون، في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية. والأمم المتحدة ناشطة منذ نشأتها في تطوير المعايير والقواعد الدولية لمنع الجريمة والعدالة الجنائية والنهوض بها. وكانت للمؤتمرات الدولية الأحد عشر لمنع الجريمة التي عقدت خلال نصف القرن المنصرم أثر في تحديد معالم التقدم المحرز صوب أسلوب لإقامة العدل أكثر إنسانية وأكثر اهتماماً بالرعاية وأكثر ديمقراطية. ويجب تسخير هذه المعرفة وهذه الخبرة وتطبيقهما على مراقبة سوق المخدرات الإجرامية. وقد أصبح ذلك، في إطار متعدد الأطراف، أيسر من ذي قبل نتيجة لصدور خمسة صكوك قانونية ملزمة بوساطة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة اعتمادها في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٣ وهي:

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وبروتوكولاتها التكميلية الثلاثة (بشأن الاتجار بالأشخاص، وتهريب المهاجرين، وصنع الأسلحة النارية والاتجار بها بصورة غير مشروعة)، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومن الناحية المؤسسية، ضبّطت البنية الداعمة لهذه الآلية المتعددة الأطراف بدمج مسائل المخدرات والجريمة في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في عام ٢٠٠٢. ويتزايد إدراك الحاجة إلى معاملة الاتجار بالمخدرات والجريمة المنظمة والفساد والإرهاب على أنها ظواهر مترابطة، وأصبحت تحتل درجة عالية من الأولوية ضمن الاهتمامات الدولية.

وكثيراً ما يجعل من مفهوم التقليل من الضرر مسألة خلافية دون ضرورة لذلك، وكان هناك تناقض بين الوقاية والعلاج من ناحية وتقليل العواقب الصحية والاجتماعية السلبية المترتبة على إساءة استعمال المخدرات من ناحية أخرى. وهذا انفصال باطل إلى قسمين، فالسياسات التي تعالج بها هذه المسائل متكاملة.

ولوحظ أعلاه أن تحسين أداء نظام مراقبة المخدرات يحتاج إلى أربعة أشياء في آن واحد، هي الإنفاذ والمنع والعلاج وتخفيف العواقب السلبية، وآخرها هو ما يسمى عادة التقليل من الضرر. ولا يمكن أن يعيبه شيء شريطة أن ينفذ إلى جانب المهام الثلاث الأخرى. أما إذا نفّذ دون العناصر الثلاثة الأخرى فيجعل من أي نظام للمراقبة مهزلة ويعطي فكرة خاطئة ولا يحقق سوى إدانة استعمال المخدرات.

وجاء ذلك بشكل جلي لا لبس فيه في اتفاقية سنة ١٩٦١: "تغير الدول الأطراف اهتماماً خاصاً وتتخذ جميع التدابير الممكنة عملياً لمنع إساءة استعمال المخدرات ومعرفة الأشخاص المتورطين بذلك، في موعد مبكر، وعلاجهم وتعليمهم ومتابعة رعايتهم وتأهيلهم وإدماجهم اجتماعياً".

وفي عام ١٩٩٣ أكدت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات أنه يمكن أن تكون برامج التقليل من الضرر جزءاً من استراتيجية شاملة لخفض الطلب، إلا أنه ينبغي ألاّ تنفّذ على حساب سياسات مهمة أخرى (مثل السياسات الخاصة بالمنع) — أو أن تعتبر بديلاً لها — من أجل خفض الطلب على المخدرات غير المشروعة. ولكن رغم كل هذا الوضوح دارت ولا زالت تدور مناقشة ضارية وغير مفيدة، وضاعت فيها الحاجة إلى الوصول إلى اليقين بين قطبي عدم التسامح إطلاقاً والتقليل من الضرر.

ولا يمكن أن يفهم بصورة صحيحة إنتاج المخدرات والاتجار بها واستهلاكها على نحو غير مشروع إلا عندما ترى ضمن أبعادها العديدة والمختلفة، السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وبذلك تتقاطع مسألة المخدرات مع مجالات عديدة مختلفة، منها على سبيل المثال لا الحصر: القانون والعدالة الجنائية وحقوق الإنسان والتنمية والقانون الإنساني الدولي والصحة العامة والبيئة. والأمم المتحدة لديها معايير وقواعد واتفاقيات وبروتوكولات في كل من هذه المجالات. ويتباين وضعها، فهي تتراوح بين قانون غير ملزم وآخر ملزم، وبين معايير غير ملزمة واتفاقيات إجبارية. وفي حين أنه لا يسهل

دائماً لتحديد ترتيب لأسبقية تلك الصكوك، فمن الواضح أن الوثيقة التأسيسية للمنظمة، أي ميثاق الأمم المتحدة، لها أولوية على جميع الصكوك الأخرى. وتنص المادة ١٠٣ من الميثاق على أنه: "إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام آخر يرتبطون به فالعبرة بالالتزامات المترتبة على هذا الميثاق". ويعني ذلك في سياق مراقبة المخدرات أنه يجب تنفيذ اتفاقيات المخدرات تمشياً مع الالتزامات المدونة في الميثاق. وتلك الالتزامات من بينها التزامات الأطراف الموقعة بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. كما تتجسد حماية حقوق الإنسان في وثيقة تأسيسية أخرى للأمم المتحدة، هي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي مرّ عليه ستون عاماً الآن.

ونظام المراقبة الدولية للمخدرات رأس مال سياسي بالغ القيمة يتمتع بالتحاق يكاد يكون عالمياً. وقد نجح في احتواء مشكلة المخدرات طوال قرن كامل وكذلك طوال العقد المنصرم، إلا أنه لم يجد حلاً للمشكلة التي أنشئ من أجل حلها. وكانت للأساليب التي نفذ بها نظام مراقبة المخدرات عدة عواقب غير مقصودة، هي السوق السوداء الإجرامية، وإزاحة السياسات والإزاحة الجغرافية وإزاحة المواد وتهميش المستعملين. ومع استمرار تطوّر النظام الدولي لمراقبة المخدرات سوف يتطلب السير إلى الأمام التزاماً ثلاثياً: إعادة تأكيد المبادئ الأساسية (التعددية وحماية الصحة العامة)؛ وتحسين أداء نظام المراقبة (من خلال الإنفاذ والمنع والعلاج وتدابير الحد من العواقب الوخيمة لإساءة استعمال المخدرات، في أن واحد)؛ وتخفيف أثر العواقب غير المقصودة.

وتتجسد هذه المفاهيم، إلى حد ما، في الإعلان السياسي الذي اعتمدته لجنة المخدرات التابعة للأمم المتحدة في دورتها الثانية والخمسين المعقودة في آذار/مارس ٢٠٠٩، في ختام الجزء الرفيع المستوى [١٩٩]. فالإعلان السياسي الجديد لم يؤكد من جديد فحسب صحة الإعلان السياسي الذي اعتمدته الجمعية العامة في عام ١٩٩٨ (مؤكداً بذلك من جديد المبادئ القائمة لمراقبة المخدرات)، وإنما اعترف أيضاً، في الفقرة ٣١، بأهمية "الترويج لاتباع نهج متكامل في السياسات العامة بشأن المخدرات". كما اعتمدت اللجنة خطة العمل، الذي يتناول الجزء الأول منها خفض الطلب والتدابير المتصلة به، بما في ذلك (الباب ٢) الحاجة إلى اتباع نهج شامل في خفض الطلب على المخدرات، يشمل المنع والعلاج وتدابير تستهدف الحد من العواقب الوخيمة المترتبة على إساءة استعمال المخدرات بالنسبة للأفراد والمجتمع بأسره، مع مراعاة (الباب ٣) حقوق الإنسان وكرامته الإنسانية وحرياته الأساسية في سياق خفض الطلب على المخدرات. وفي الجزء الثاني تتناول خطة العمل تدابير مختلفة لخفض عرض المخدرات والتدابير المتصلة به، بما فيها (الباب ١) تدابير لتعزيز التعاون على الصعيدين الوطني والدولي، ومعالجة خفض العرض والطلب معاً (الباب ٤). وتنص خطة العمل، في الباب ٥ من الجزء الثاني، على عدد من التدابير لدعم جهود مكافحة الفساد تنهض بأمر منها (الفقرة ٣٠ أ) التصديق على اتفاقية مكافحة الفساد واتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اللتين ينبغي أن تكونا أيضاً عنصراً هاماً في منع الجريمة. وبالمثل، في مشروع قرار اللجنة المعنون "دعم إعداد وتنفيذ

البرامج الإقليمية لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة“، الذي اعتمد أيضاً في دورتها الثانية والخمسين، دعت، في الفقرة ١٢، هيئات منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة إلى إدماج تدابير منع الجريمة ومكافحة المخدرات في برامجها الإنمائية.

ويشير كل ذلك إلى أنه يوجد عدد من الميادين التي تتمتع بقدر كافٍ من توافق الآراء على المستوى الدولي للسير قدماً في تنقيح نظام المراقبة وجعله أكثر ملاءمة لتحقيق الغرض منه في القرن الحادي والعشرين، بما في ذلك في ميادين منع الجريمة، والحد من العواقب الوخيمة المترتبة على إساءة استعمال المخدرات، وحقوق الإنسان.

المراجع

- 1- M. R. Aldrich, "Tantric cannabis use in India", *Journal of Psychedelic Drugs*, vol. 9, No. 3 (1997), pp. 227-233
- 2- Observatoire Géopolitique des Drogues, *Atlas Mondial des Drogues* (Paris, Presses Universitaires de France, 1996)
- 3- Henry Hobhouse, *Seeds of Change: Six Plants that Transformed Mankind* (London, Papermac, 1999)
- 4- M. R. Aldrich, "Cannabis myths and folklore", doctoral dissertation, State University of New York at Buffalo, 1970
- 5- G. G. Nahas, "Hashish in Islam 9th to 18th century," *Bulletin of the New York Academic Medicine*, vol. 58, No. 9 (1982), pp. 814-831
- 6- G. G. Nahas, "The decline of drugged nations," *Drug Legalization For and Against*, Rod. L. Evans and Irwin M. Berent, eds. (La Salle, Illinois, Open Court, 1992)
- 7- Steven B. Karch, *A Brief History of Cocaine*, 2nd ed. (Boca Raton, Florida, CRC Press, 2006)
- 8- Sigmund Freud, "Über Coca", *Centralblatt für die gesamte Therapie*, vol. 2, 1884, pp. 289-314
- 9- Wanda J. Reif, "A tangled history of America's relationship with illegal drugs: illegal drugs in America: a modern history", *The Lancet*, vol. 354, No. 9178 (1999), p. 604
- 10- Paul Gootenberg, "The rise and demise of coca and cocaine: as licit global 'commodity chains', 1860-1950", paper for the Conference on "Latin America and Global Trade", Social Science History Institute, Stanford University, 16-17 November 2001
- 11- David F. Musto, *The American Disease: Origins of Narcotic Control*, expanded ed. (New York, Oxford University Press, 1987)
- 12- Paul Gootenberg, "Anticocaine: from reluctance to global prohibitions, 1910-1950", *Andean Cocaine: the Making of a Global Drug* (Chapel Hill, North Carolina Press, 2008)
- 13- L. D. Kapoor, *Opium Poppy: Botany, Chemistry, and Pharmacology* (New York, Haworth Press, 1995)
- 14- Carl A. Trocki, *Opium, Empire and the Global Political Economy: a Study of the Asian Opium Trade 1750-1950* (London, Routledge, 1999)
- 15- Yongming Zhou, *Anti-Drug Crusades in Twentieth Century China: Nationalism, History and State Building* (Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield, 1999)

- .Martin Booth, *Opium: a History* (London, Simon and Schuster, 1996) – ١٦
- Alfred McCoy, Cathleen B. Read and Leonard P. Adams II, *The Politics of Heroin in Southeast Asia* (New York, Harper and Row, 1972) – ١٧
- Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, “Opium’s history in China”, *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000) – ١٨
- Gregory Blue, “Opium for China: the British connection”, *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000) – ١٩
- Jack Beeching, *The Chinese Opium Wars* (New York, Harcourt Brace Jovanovich), 1975 – ٢٠
- Kathryn Meyer and Terry Parsinnen, *Webs of Smoke: Smugglers, Warlords, Spies, and the History of the International Drug Trade* (Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield 1998) – ٢١
- Hamilton Wright, “The International Opium Commission”, *American Journal of International Law*, vol. 3, No. 3 (1909), pp. 648-673 – ٢٢
- Alfred W. McCoy, “Historical review of opium/heroin production”, www.druglibrary.org/schaffer/heroin/historic.htm – ٢٣
- Earl H. Pritchard, *The Crucial Years of Early Anglo-Chinese Relations, 1750-1800* (New York, Octagon Books, 1970) – ٢٤
- F. W. Diehl, “Revenue farming and colonial finance in the Netherlands East Indies 1816-1925”, *The Rise and Fall of Revenue Farming: Business Elites and the Emergence of the Modern State in Southeast Asia*, John Butcher and Howard Dick, eds. (New York, St. Martin’s Press, 1993) – ٢٥
- Carl A. Trocki, “Drugs, taxes and Chinese capitalism in Southeast Asia”, *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000) – ٢٦
- Christopher Munn, “The Hong Kong opium revenue, 1845-1885”, *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000) – ٢٧
- Peter Ward Fay, *The Opium War, 1840-1842: Barbarians in the Celestial Empire in the Early Part of the Nineteenth Century and the War by Which They Forced Her Gates Ajar* (Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina Press, 1997) – ٢٨
- Hsin-pao Chang, *Commissioner Lin and the Opium War* (Cambridge, Harvard University Press, 1964) – ٢٩
- J. Y. Wong, *Deadly Dreams: Opium, Imperialism and the Arrow War (1856-1860) in China*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1998) – ٣٠
- Thomas D. Reins, “Reform, nationalism and internationalism: the opium suppression movement in China and the Anglo-American influence, 1900-1908”, *Modern Asian Studies*, vol. 25, No. 1 (1991), pp. 101-142 – ٣١

- David Bello, "Opium in Xianjiang and beyond", *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000) – ٣٢
- Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909: Vol. II, Reports of the Delegations* (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909) – ٣٣
- Report of the International Opium Commission, Shanghai, China, February 1 to February 26, 1909: Vol. I, Report of the Proceeding* (Shanghai, North-China Daily News and Herald Limited, 1909) – ٣٤
- Jonathan Spence, "Opium smoking in Ching China", *Conflict and Control in Late Imperial China*, Frederic Wakeman and Carolyn Grant, eds. (Berkeley, University of California Press, 1975) – ٣٥
- Alexander Des Forges, "Opium/leisure/Shanghai: urban economies of consumption", *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000) – ٣٦
- Frank Dikötter, Lars Laamann, and Zhou Xun, *Narcotic Culture: a History of Drugs in China* (Chicago, University of Chicago Press, 2004) – ٣٧
- John Richards, "Opium and the British Indian Empire: the Royal Commission of 1895", *Modern Asian Studies*, vol. 36, No. 2 (2002), pp. 375-420 – ٣٨
- Virginia Berridge and Griffith Edwards, *Opium and the People: opiate use in nineteenth-century England* (London, Allen Lane, 1981) – ٣٩
- Jasper Woodcock, "Commissions (Royal and other) on drug misuse: who needs them?", *Addiction*, vol. 90, No. 10 (1995), pp. 1297-1308 – ٤٠
- Dale Gieringer, "America's hundred years war on drugs: centennial of the 1st congressional anti-drug law prohibiting opium in the Philippines – March 3rd 1905 – 2005", Oakland, California, March 2005, available at www.drugsense.org/dpfca/DrugWarCentennial1.htm – ٤١
- William B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: an International History* (New York, Routledge, 2000) – ٤٢
- Quincy Wright, "The opium question", *American Journal of International Law*, vol. 18, No. 2 (1924), pp. 281-295 – ٤٣
- The United Nations and Drug Abuse Control* (United Nations publication, Sales No. E.92.I.31) – ٤٤
- United Nations Office on Drugs and Crime, *Afghanistan: Opium Survey 2007* (October 2007) – ٤٥
- Global Illicit Drug Trends 2001* (United Nations publication, Sales No. E.01.XI.11) – ٤٦
- Carl A. Trocki, *Opium and Empire: Chinese Society in Colonial Singapore, 1800-1910* (Ithaca, New York, Cornell University Press, 1990), p. 2 – ٤٧
- The Shanghai Opium Commission", *Bulletin on Narcotics*, vol. XI, No. 1 (1959)" – ٤٨
(United Nations publication), pp. 45-46

- Victor Purcell, *The Chinese in Southeast Asia*, 2nd ed. (London, Oxford University Press, 1965) - ٤٩
- Joyce A. Madancy, "Poppies, patriotism, and the public sphere: nationalism and state leadership in the anti-opium crusade in Fujian, 1906-1916", *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000), pp. 228-247 - ٥٠
- The Reform Movement in China, 1898-1912* (Stanford University, California, Stanford University Press, 1931) - ٥١
- Conférence internationale de l'opium: La Haye, 1 décembre 1911-23 janvier 1912, Actes et documents, Tome Premier, Procès-verbaux officiels* (La Haye, Ministère des affaires étrangères, Imprimerie nationale, 1912) - ٥٢
- David R. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control, 1909-1997* (New York, Pinter, 1999) - ٥٣
- R. Bin Wong, "Opium and modern Chinese state-making", *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000), pp. 189-211 - ٥٤
- Judith Wyman, "Opium and the State in Late-Qing Sichuan", *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000), pp. 212-227 - ٥٥
- Salo Engel, "Integration of international legislation", *American Journal of International Law*, vol. 45, No. 4 (1951), pp. 770-776 - ٥٦
- S. K. Chatterjee, *Legal Aspects of International Drug Control* (The Hague, Martinus Nijhoff, 1981) - ٥٧
- Agreement concerning the Suppression of the Manufacture of, Internal Trade in and Use of Prepared Opium (League of Nations, *Treaty Series*, vol. LI, No. 1239) - ٥٨
- International Opium Convention signed at Geneva on 19 February 1925 (League of Nations, *Treaty Series*, vol. LXXXI, No. 1845) - ٥٩
- Herbert L. May, "The evolution of the international control of narcotic drugs", *Bulletin on Narcotics*, vol. II, No. 1 (1950) (United Nations publication), pp. 1-12 - ٦٠
- League of Nations, *Records of the Second Opium Conference, Geneva, November 17th, 1924 - February 19th, 1925; Volume I, Plenary Meetings Text of the Debates* (Geneva, 1925) - ٦١
- The beginnings of international drug control", *UN Chronicle*, vol. 35, No. 2 (1998), pp. 8-9 - ٦٢
- Ross Coomber, *The Control of Drugs and Drug Users: Reason or Reaction?* (Amsterdam, Harwood Academic Publishers, 1998) - ٦٣
- Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs, signed at Geneva on 13 July 1931 (League of Nations, *Treaty Series*, vol. CXXXIX, No. 3219) - ٦٤
- Quincy Wright, "The Narcotics Convention of 1931", *American Journal of International Law*, vol. 28, No. 3 (1934), pp. 475-486 - ٦٥

- Article 10 of the 1931 Convention”, *Bulletin on Narcotics*, vol. V, No. 2 (1953)” – ٦٦
 .(United Nations publication), pp. 59-61
- Convention of 1936 for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs – ٦٧
 .(League of Nations, *Treaty Series*, vol. CXCVIII, No. 4648)
- League of Nations, *Records of the Conference for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs (Geneva, June 8th to 26th, 1936): Text of the Debates* – ٦٨
 .(Geneva 1936)
- Timothy Brook, “Opium and collaboration in Central China, 1938-1940” *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000), pp. 323-344 – ٦٩
- Motohiro Kobayashi, “An Opium-Tug-of-War: Japan versus the Wang Jingwei Regime”, *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000), pp. 344-359 – ٧٠
- Legal trade in narcotics in 1953”, *Bulletin on Narcotics*, vol. VII, No. 1 (1955)” – ٧١
 .(United Nations publication), pp. 102-103
- Milton J. Lewis, *The People’s Health: Public Health in Australia, 1950 to the Present* (Westport, Connecticut, Praeger, 2003) – ٧٢
- Canada, Canadian Senate Special Committee on Illegal Drugs, *Cannabis: Our Position for a Canadian Public Policy: Canadian Senate Special Committee on Illegal Drugs*, 37th Parliament, 1st session, 29 January 2001 – 16 September 2002 (September 2002), vol. III, part IV, chap. 19, pp. 449-451 – ٧٣
- Zhou Yongming, “Nationalism, identity and state-building: the Antidrug Crusade in the People’s Republic, 1949-1952”, *Opium Regimes: China, Britain and Japan, 1839-1952*, Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, eds. (Los Angeles, University of California Press, 2000), pp. 380-403 – ٧٤
- Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of Opium, done at New York on 23 June 1953 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 456, No. 6555) – ٧٥
- الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٩٧٦، رقم ١٤١٥٢). – ٧٦
- Narcotic Drugs: Estimated World Requirements for 2008; Statistics for 2006* – ٧٧
 .(United Nations publication, Sales No. E/F/S.08.XI.2)
- Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961* (United Nations publication, Sales No. E.73.XI.1) – ٧٨
- Jay Sinha, *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions*, Committee research paper prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs (Ottawa, Library of Parliament, 21 February 2001) – ٧٩
- Commentary on the Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961* (United Nations publication, Sales No. E.76.XI.6) – ٨٠

- ٨١ - Jorrit Kamminga, "The political history of Turkey's opium licensing system for the production of medicines: lessons for Afghanistan", Senlis Council, May 2006
- ٨٢ - Twenty-sixth session of the Commission on Narcotic Drugs", *Bulletin on Narcotics*, vol. XXVII, No. 3 (1975) (United Nations publication), pp. 29-40
- ٨٣ - *Psychotropic Substances: Statistics for 2006; Assessments of Annual Medical and Scientific Requirements for Substances in Schedules II, III and IV of the Convention on Psychotropic Substances of 1971* (United Nations publication, Sales No. E/F/S.08. (XI.13
- ٨٤ - اتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١ (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٠١٩، رقم ١٤٩٥٦).
- ٨٥ - L. D. Johnston and others, *Monitoring the Future: National Survey Results on Drug Use, 1975-2006, Volume I, Secondary School Students 2006*, National Institutes of Health publication No. 07-6205 (Bethesda, National Institute on Drug Abuse, Maryland, 2007)
- ٨٦ - المخطط الشامل المتعدد التخصصات للأنشطة المقبلة في ميدان مكافحة إساءة استعمال العقاقير (تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.87.I.18) الفصل الأول، الباب ألف).
- ٨٧ - الإعلان الصادر عن المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها (تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.87.I.18) الفصل الأول، الباب باء).
- ٨٨ - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية ١٩٨٨ (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٥٨٢، رقم ٢٧٦٢٧).
- ٨٩ - قائمة السلائف والكيماويات التي يكثر استخدامها في صنع المخدرات والمؤثرات العقلية بطريقة غير مشروعة: تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات عن عام ٢٠٠٧ بشأن تنفيذ المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية ١٩٨٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.XI.4).
- ٩٠ - *Commentary on the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988* (United Nations publication, Sales No. E.98.XI.5)
- ٩١ - A/S-20/PV.1
- ٩٢ - تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات عن عام ١٩٩٣ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.94.XI.2).
- ٩٣ - التقرير الخامس للمدير التنفيذي عن مشكلة المخدرات العالمية: خفض الطلب على المخدرات (E/CN.7/2008/2/Add.1).
- ٩٤ - التقرير الخامس للمدير التنفيذي عن مشكلة المخدرات العالمية: خطة العمل بشأن التعاون الدولي على إبادة المحاصيل المخدرة غير المشروعة وبشأن التنمية البديلة (E/CN.7/2008/2) (Add.2).

- ٩٥ - التقرير الخامس للمدير التنفيذي عن مشكلة المخدرات العالمية: خطة العمل لمكافحة صنع المنشطات الأمفيتامينية وسلائفها والاتجار بها وتعاطيها على نحو غير مشروع (E/CN.7/2008/2/Add.4).
- ٩٦ - التقرير الخامس للمدير التنفيذي عن مشكلة المخدرات العالمية: مراقبة السلائف (E/CN.7/2008/2/Add.5).
- ٩٧ - التقرير الخامس للمدير التنفيذي عن مشكلة المخدرات العالمية: تدابير تعزيز التعاون القضائي (E/CN.7/2008/2/Add.3).
- ٩٨ - التقرير الخامس للمدير التنفيذي عن مشكلة المخدرات العالمية: مكافحة غسل الأموال (E/CN.7/2008/2/Add.6).
- ٩٩ - الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠٠٩، المحلق رقم ٨ (E/2009/28) (- E/CN.7/2009/12).
- ١٠٠ - United Nations International Drug Control Programme, *Amphetamine-type Stimulants: a Global Review* (Vienna, 1996).
- ١٠١ - Paul Gootenberg, "Cocaine in chains: the rise and demise of a global commodity, 1860-1950", *From Silver to Cocaine: Latin American Commodity Chains and the Building of the World Economy, 1500-2000*, Steven Topik, Carlos Marichal and Zephyr Frank, eds. (Durham, North Carolina, Duke University Press, 2006).
- ١٠٢ - Francois-Xavier Dudouet, "Le contrôle international des drogues, 1921-1999", doctoral dissertation, Université Paris X Nanterre, 2002.
- ١٠٣ - *World Drug Report 2007* (United Nations publication, Sales No. E.07.XI.5).
- ١٠٤ - Julia Buxton, *The Historical Foundations of the Narcotic Drug Control Regime*, World Bank Policy Research Working Paper series, No. 4553 (Washington, D.C., World Bank, March 2008).
- ١٠٥ - Alfred W. McCoy, "Historical review of opium/heroin production", available at www.druglibrary.org/schaffer/heroin/historic.htm.
- ١٠٦ - David Mansfield, "Analysis of licit opium poppy cultivation: India and Turkey", report prepared for the Foreign and Commonwealth Office, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, April 2001.
- ١٠٧ - *Narcotic Drugs: Estimated World Requirements for 2009; Statistics for 2007* (United Nations publication, Sales No. E/F/S.09.XI.2).

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

Vienna International Centre, PO Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org

USD 30
ISBN 978-92-1-648045-5



منشورات الأمم المتحدة
طُبِعَ في النمسا

ISSN 0256-9000

رقم المبيع A.10.XI.6



V.09-83035—December 2009—265