UNODC/CND/2008/WG.3/2

20 May 2008
Arabic
Original: English

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

النتائج التي أحرزتها الدول الأعضاء في سبيل بلوغ الأهداف والغايات التي حدّدتها الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين، والقيود والمشاكل التي اعترضتها، ومسار العمل في المستقبل: التعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة

مذكّرة من الأمانة

ملخّص

أُعدَّت هذه المذكّرة عملا بقرار لجنة المخدرات ٤/٥١، الذي قرّرت فيه، ضمن جملة أمور، إنشاء أفرقة خبراء عاملة حكومية دولية مفتوحة العضوية، لكي تعمل على نحو متّسق في بحث المواضيع التالية التي توافق مواضيع خطط العمل والإعلانات والتدابير التي اعتمدتها الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين: (أ) خفض الطلب على المخدرات؛ (ب) خفض العرض (الصنع والاتجار)؛ (ج) مكافحة غسل الأموال وتعزيز التعاون القضائي؛ (د) التعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة؛ (هـ) مراقبة السلائف والمنشطات الأمفيتامينية.

وسوف يناقش فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالتعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة النتائج التي أحرزتها الدول الأعضاء في سبيل بلوغ الأهداف والغايات التي حدّدتها الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين، والقيود والمشاكل التي اعترضتها، ومسار العمل في المستقبل في مجال التعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة. وسوف تحال استنتاجات الفريق العامل وتوصياته إلى اجتماعات اللجنة ما بين الدورتين حتى تكون هناك نصوص يُستند إليها في صوغ نتائج الجزء الرفيع المستوى من دورة اللجنة الثانية والخمسين.

100608 V.08-53756 (A)

أولا- المقدّمة

١- خلال دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين، اعتمدت الدول الأعضاء خطة العمل بشأن التعاون الدولي على إبادة المحاصيل المخدرة غير المشروعة وبشأن التنمية البديلة (قرار الجمعية العامة دإ-٢٠/٤ هاء)، وحدّدت فيها خمسة مجالات ينبغي أن تنظر فيها الدول الأعضاء عند معالجة مسألة زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة، وهي التالية:

(أ) الحاجة إلى نهج متوازن لمواجهة علو مستويات الزراعة غير المشروعة؛

(ب) تعزيز التعاون الدولي على تحقيق التنمية البديلة؛

(ج) نُهج محسّنة ومبتكرة للتنمية البديلة؛

(د) تعزيز أنشطة الرصد والتقييم وتبادل المعلومات؛

(هـ) الحاجة إلى إنفاذ القوانين في مكافحة المحاصيل غير المشروعة.

ثانيا- النتائج المهمة والقابلة للقياس في مجال التعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة

٢- خلال العقد المنقضي منذ انعقاد دورة الجمعية العامة الاستثنائية العشرين، كان الاتجاه مستقرا نسبيا فيما يتعلق بزراعة خشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا غير المشروعة. وقد انخفض إجمالي زراعة خشخاش الأفيون في تايلند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وميانمار من ٩٠٠ ١٥٧ هكتار تقريبا في عام ١٩٩٨ إلى ٤٠٠ ٢٩ هكتار في عام ٢٠٠٧، أي بنسبة قدرها ٨١ في المائة في تسع سنوات. وهذا الانخفاض قابلته على نحو واضح زيادة في المساحة المزروعة في أفغانستان، غير أن هناك في هذا البلد أيضا دلائل استقرار بل وانخفاض طفيف في عام ٢٠٠٨.

٣- وانخفض إجمالي المساحة المزروعة بشجيرة الكوكا بصورة غير مشروعة في بلدان الأنديز، وهي بوليفيا وبيرو وكولومبيا، بين سنتي ١٩٩٨ و٢٠٠٦ بنسبة ١٨ في المائة، أي من ٨٠٠ ١٩٠ هكتار إلى ٩٠٠ ١٥٦ هكتار.

٤- وتُشير آخر التقديرات إلى أن إنتاج عشبة القنّب بلغ في عام ٢٠٠٥ ما يناهز ٠٠٠ ٤٢ طن، وهذا يفيد بأن زراعة نبات القنّب مستقرة بل ربما تتجه قليلا نحو الهبوط.

٥- وخلال الفترة الممتدة منذ السنة المرجعية ١٩٩٨، وضعت الدول الأعضاء وحسَّنت خططا واستراتيجيات وطنية للتصدي لزراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة بوسائل منها تحقيق التنمية البديلة واستئصال المحاصيل غير المشروعة وغيرها من أنشطة إنفاذ القوانين المتعلقة بالمخدرات.

٦- ويستفاد من تحليل للسنوات العشر الأخيرة أن تقدما أُحرز أيضا من حيث تضمين الخطط والبرامج مسائل أساسية من قبيل الاعتبارات الجنسانية والنُهج التشاركية وحماية البيئة.

٧- ويفيد تحليل للبرامج القطرية في أمريكا اللاتينية أن التدخلات الرامية إلى تحقيق التنمية البديلة أصبحت أشمل كثيرا وأن التركيز ينصب الآن على تحقيق قيمة مضافة والتسويق وتقديم خدمات أخرى. وأصبحت التدخلات في مجال التنمية البديلة أكثر مراعاة للبيئة وموجَّهة نحو إنتاج منتجات عضوية ومركَّزة على الزراعة الحراجية في إطار إدارة الموارد المتجددة.

٨- وأُحرز بعض التقدم في التوعية بالطابع الشامل للتدخلات الرامية إلى تحقيق التنمية البديلة والتصدي لزراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة في إطار جدول الأعمال الإنمائي الأوسع. فالبنك الدولي، مثلا، عالج رسميا مسألة زراعة خشخاش الأفيون غير المشروعة واعترف بالآثار السلبية التي تخلفها هذه الزراعة على صغار المزارعين وعلى التنمية الوطنية في أفغانستان.

٩- وقد انتقلت بعض الدول الأعضاء من الاعتماد على التعاون الدولي والموارد الخارجية إلى استخدام الموارد الوطنية لتمويل التنمية البديلة. وهذا الأمر، وإن لم يكن قاعدة عامة، يعتبر تطوّرا إيجابيا.

١٠- وتحسّنت تقنيات الرصد من الأرض ومن الجو، وهي توفّر حاليا معلومات مفيدة في تصميم أنشطة التنمية البديلة والحد من محاصيل المخدرات غير المشروعة وفي تنفيذ تلك الأنشطة ورصدها. وقد ثبت نجاح التنسيق بين مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والحكومات في هذا المجال.

ثالثا- القيود والمشاكل

١١- لقد بلغ صنع الكوكايين على الصعيد العالمي ما قدره ٩٨٤ طنا في عام ٢٠٠٦، أي إنه حقّق زيادة بنسبة قدرها ١٩ في المائة مقارنة بعام ١٩٩٨. ويمكن أن يعزى هذا الاتجاه إلى تحسّن تقنيات زراعة شجيرات الكوكا مثل استحداث أصناف من المحاصيل وفيرة الغلّة وزيادة عدد النبتات المغروسة في الهكتار الواحد.

١٢- ورغم النجاح الذي حالف رصد محاصيل المخدرات غير المشروعة في بعض الدول الأعضاء، ما زالت الدول تفتقر إلى تقنيات رصد ناجعة لتقييم زراعة القنّب وإلى الموارد اللازمة من أجل الاضطلاع بهذا العمل.

١٣- وفيما يتعلق بأهمية اتباع نهج متوازن، لا تزال بعض التدخلات تتابع على نحو غير سليم وتركز الجهود والموارد على الاستئصال دون إيلاء الاعتبار الواجب لسبل العيش.

١٤- ولا تزال القيود المالية تطرح صعوبات فيما يتعلق باستدامة برامج التنمية البديلة، إذ لم تستطع إلا قلة من الدول توفير موارد من الميزانية الوطنية أو ضمان الحصول على دعم طويل الأمد من الجهات المانحة والأوساط المالية الدولية. ومن الواضح أن الالتزام السياسي والمالي بالتنمية البديلة لم يكن كافيا على الصعيدين الوطني والدولي على السواء.

١٥- ويشكل عدم مراعاة زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة وأثرها على التنمية الوطنية في ورقات استراتيجية الحد من الفقر وفي استراتيجيات المساعدة القطرية مشكلةً كبيرةً تعيق تخصيص الموارد للتنمية البديلة وتوسيع نطاق تغطيتها.

١٦- وكان نطاق المساعدة على تحقيق التنمية البديلة محدودا، فهي لم تستهدف سوى ٢٣ في المائة تقريبا من المزارعين في منطقة الأنديز الفرعية و٥ في المائة من المزارعين في آسيا.

١٧- وتثير تشريعات مراقبة المخدرات التي يكتنفها الغموض أو الإبهام في بعض الدول الأعضاء مشاكل من حيث تصميم أنشطة تحقيق التنمية البديلة وخفض زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة وتسويق تلك الأنشطة وتنفيذها.

١٨- كما إن العقبات القائمة في وجه التجارة، مثل ارتفاع التعريفات الجمركية وتوفير إعانات حكومية واعتماد سياسات حمائية وطنية، أعاقت نجاح برامج التنمية البديلة وتسويق المنتجات المتأتّية من تنفيذ تلك البرامج والاتجار بها.

١٩- وكان من أثر سياسات الجهات المانحة وبرامجها المتّسمة بقلة المرونة أن زادت من المصاعب التي تواجه الدول الأعضاء في سعيها إلى تنفيذ آليات تنسيق أو معالجة مسائل عاجلة على نحو استباقي.

٢٠- وفي بلدان الأنديز، اعتَبر مزارعو شجيرة الكوكا عدم وجود أسواق مستدامة ومستقرة عقبةً كأداء في طريق تحقيق التنمية البديلة، إلى جانب رداءة الطرق ونقص الائتمانات وعدم وجود صناعة زراعية. أما في جنوب شرق آسيا، فعلاوة على كثير من

المصاعب المماثلة، ما زال التراث العرقي يُشكِّل مسألة محورية ينصبّ فيها التركيز على أهمية إتاحة سبل النفاذ إلى المجتمع الوطني والانتفاع بما يوفره من خدمات.

٢١- أما زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة وإنتاج المخدرات، فهما يحدثان آثارا سلبية على البيئة من جرّاء القيام بأنشطة مثل إزالة الأحراج من خلال زراعة القَطع والحرق والاستخدام العشوائي لمبيدات الأعشاب والحشرات والاستغلال المفرط للموارد الحرجية وتصريف النفايات (الكيماويات السليفة) في الأنهار. ولا ينحصر الضرر الناشئ عن ذلك في تهديد الحياة النباتية والحيوانية فحسب، بل يؤدي أيضا إلى تفاقم المصاعب التي تعترض تنفيذ المشاريع الإنتاجية في المستقبل.

رابعا- مسار العمل في المستقبل: التعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة

ألف- توصيات موجّهة إلى الدول الأعضاء

٢٢- لعلّ فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالتعاون الدولي على استئصال محاصيل المخدرات غير المشروعة وعلى التنمية البديلة يود أن ينظر في التوصيات المقترحة التالية الموجّهة إلى الدول الأعضاء لكي تتخذ إجراءات وفقا لها:

(أ) تيسير توفير التمويل من القطاعين العام والخاص لكفالة التنفيذ المنتظم والمستمر لأنشطة التنمية الريفية في المناطق التي تزرع فيها محاصيل المخدرات غير المشروعة؛

(ب) كفالة إدراج القنّب في أي خطة عمل أو إعلان في المستقبل؛

(ج) بحث الصلات القائمة بين التنمية والأمن وفهمها فهما دقيقا والتسليم بأنه لا سبيل إلى نجاح أحدهما دون الآخر؛

(د) تحديد نسبة تغطية قدرها ٥٠ في المائة لبرامج التنمية البديلة التي تستهدف المزارعين المشتغلين بزراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة؛

(هـ) كفالة اتباع نهج شامل في استبانة الطلب في الأسواق والمساعدة على الإنتاج وإيجاد أسواق مستقرة ومضمونة مع أسعار منصفة للبضائع؛ وينبغي تقييم الأسواق الوطنية قبل البحث عن أسواق دولية؛

(و) رصد التقدّم المحرز من خلال طائفة من المؤشرات لا تقتصر على تقديرات إنتاج محاصيل المخدرات غير المشروعة، بل تشمل أيضا مؤشرات التنمية البشرية التي تقيّم الأثر الاجتماعي والاقتصادي للتدخلات على أصحاب المصالح الرئيسيين؛

(ز) كفالة اتساق السياسات والمنهجيات واطراد تدفق الموارد بين جميع أصحاب المصالح المشاركين في وضع البرامج وتنفيذها، بما في ذلك الوزارات والحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني؛

(ح) اعتماد نهج متكامل يدعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتنمية القطاع الخاص في المناطق التي تزرع فيها محاصيل المخدرات غير المشروعة؛

(ط) كفالة تجسيد قيم وتقاليد وأعراف المجتمعات المحلية والمجتمع المدني في السياسات والقوانين الوطنية؛

(ي) إدراج الدعم المقدّم للجهود الرامية إلى تقليل الاعتماد على زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة ضمن الأهداف الاستراتيجية المرسومة للسياسات الإنمائية الوطنية (أي في ورقات استراتيجية الحد من الفقر وفي استراتيجيات المساعدة القطرية)؛

(ك) تحديد هدف يتمثل في تخصيص نسبة ١٠ في المائة للتنمية البديلة من الميزانية الوطنية للتنمية الزراعية في البلدان التي تزرع فيها محاصيل المخدرات غير المشروعة على نطاق واسع.

باء- توصيات موجّهة إلى الوكالات الدولية

٢٣- لعلّ الفريق العامل يود أن ينظر في التوصيات المقترحة التالية الموجّهة إلى الوكالات الدولية لكي تتخذ إجراءات وفقا لها:

(أ) التسليم بأن المساعدة الإنمائية هي مسعى طويل الأمد وأن البرامج يجب أن تموّل تمويلا كاملا وأن يُفسَحَ لها متسع من الوقت لكي تُحدِث أثرا؛

(ب) دمج نُهُج مكافحة المخدرات وتحقيق التنمية البديلة في صلب جدول الأعمال الإنمائي الأوسع. فالأوساط الإنمائية، وخصوصا المؤسسات المالية الدولية، يجب أن تدرج نُهُج مكافحة المخدرات في جداول أعمالها الإنمائية الأوسع؛ أما أوساط مكافحة المخدرات فيجب أن تدرج النُهج الإنمائية في خططها واستراتيجياتها؛

(ج) النظر في اتخاذ تدابير إنمائية استباقية أو تدابير احترازية متعلقة بالتنمية البديلة تُدرك أن النزوح إلى مناطق أخرى لممارسة الزراعة غير المشروعة ما هو إلا رد فعل طبيعي على نظرة إنمائية قصيرة الأمد ومحدودة الأفق؛

(د) الاتفاق على نهج مشترك وتنسيق البرامج القطاعية داخل كل إقليم وطني معني من أجل تنفيذ برامج فعّالة؛

(هـ) كفالة عدم القيام بعملية الاستئصال إلى أن تعتمد أُسر صغار المزارعين المعيشية سبل رزق مجدية ومستدامة، وكفالة تنفيذ التدخلات وفقا لترتيب تسلسلي سليم؛

(و) عدم جعل المساعدة الإنمائية مشروطة بتحقيق تخفيضات في زراعة محاصيل المخدرات غير المشروعة؛

(ز) توفير تمويل طويل الأمد ومرن مع اتباع نهج قطاعي متين؛

(ح) التحلّي بالابتكار في الاهتداء إلى مصادر جديدة لتمويل التدخلات الرامية إلى تقليل الاعتماد على خشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا (مثلا، آليات التمويل في إطار الاتفاقية الإطارية المعنية بتغير المناخ وحساب التصدّي لتحديات الألفية وترتيبات مقايضة الديون).

جيم- توصيات موجّهة إلى المجتمع المدني

٢٤- لعلّ الفريق العامل يود أن ينظر في التوصيات المقترحة التالية الموجّهة إلى المجتمع الدولي لكي يتخذ إجراءات وفقا لها:

(أ) المشاركة في جميع مراحل دورة المشاريع/الاستثمار والتماس التشجيع والتمكين من أجل الإسهام بنشاط في وضع السياسات؛

(ب) السعي إلى إقامة تحالفات وطنية ودولية من أجل المساعدة على تبادل المعلومات وتطوير القدرات وتعزيز فرص الاستدامة المالية؛

(ج) تشجيع تبادل التجارب (في مجالات منها الأنشطة الإنمائية وأنشطة مكافحة المخدرات) بين العديد من أصحاب المصالح ودعم تمكين المنظمات الاجتماعية.