E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.7/1996/11
1 March 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة المخدرات
الدورة التاسعة والثلاثون
فيينا ، ١٦ - ٢٥ نيسان/أبريل ١٩٩٦
البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت*

المحاصيل التي تستخلص منها المواد المخدرة والاستراتيجيات الملائمة لتقليلها

تقرير الأمانة

ملخص

طلبت لجنة المخدرات ، في دورتها الثامنة والثلاثين ، اعداد تقرير عن المحاصيل التي تستخلص منها المواد المخدرة والاستراتيجيات الملائمة لتقليلها . وقد أعد هذا التقرير استجابة لذلك الطلب . وهو يتناول بالدرس الجهود المبذولة على الصعيدين الوطني والعالمي لإبادة هذه المحاصيل ، وأثر تلك الجهود في الزراعة غير المشروعة ، ويستعرض الفوارق بين جهود التنمية البديلة من جهة وعمليات ابدال المحاصيل وجهود التنمية الاقتصادية الأعم من جهة أخرى . وعلى مدى العقدين الأخيرين ، أفضت جهود التنمية البديلة التي قام بها برنامج الأمم المتحدة المعني بالمكافحة الدولية للمخدرات والهيئات السابقة له في ١١ بلدا الى تراكم خبرة واسعة في مجال تنفيذ السياسات والبرامج . ويستعرض هذا التقرير أيضا تلك الجهود والظروف الشرطية ذات الصلة بتقليل الزراعة غير المشروعة .

* E/CN.7/1996/1 .

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١-٥	٤
ألف - الزراعة المشروعة	٣	٤
باء - تقليل الزراعة غير المشروعة	٤-٥	٥
الفصل		
الأول - الاتجاهات في تقدير مساحة الزراعة غير المشروعة على النطاق العالمي	٦-١٦	٥
ألف - المسائل المتعلقة بالقياس	٦-٧	٥
باء - حجم المساحة المزروعة بصورة غير مشروعة واتجاهاتها	٨-١٦	٦
الثاني - استراتيجيات تقليص المساحة المزروعة	١٧-٩٠	١٠
ألف - الابادة	١٧-٤٥	١٠
باء - استبدال المحاصيل وحدوده	٤٦-٥٠	١٩
جيم - النمو الاقتصادي والزراعة غير المشروعة	٥١-٥٥	٢٣
دال - التنمية البديلة	٥٦-٩٠	٢٤
الثالث - الاستنتاجات	٩١-٩٣	٣٨
مرفق - تقديرات ابادة المحاصيل		٤١

الجداول

١ - صافي ايرادات المزرعة (من الهكتار) من خشخاش الأفيون والمحاصيل البديلة في باكستان ، عام ١٩٩٢ ..... ٢٠

٢ - صافي ايرادات المزرعة (من الهكتار) من الكوكا والمحاصيل البديلة في بوليفيا (١٩٩٠) والسنوات اللازمة قبل بلوغ الانتاج التجاري والكامل ٢١

الأشكال

الأول - اتجاهات زراعة خشخاش الأفيون غير المشروعة وغلة الأفيون وانتاج الأفيون ، ١٩٨٧ - ١٩٩٤ ..... ٦

الثاني - تقديرات زراعة خشخاش الأفيون ، حسب البلد ، ١٩٩٤ و ١٩٩٥ ..... ٧

الثالث - اتجاهات زراعة شجيرة الكوكا غير المشروعة ، وغلة ورقة الكوكا ، وانتاج ورقة الكوكا ، ١٩٨٠ - ١٩٩٤ ..... ٨

الرابع - الاتجاهات المتعلقة بإبادة زراعة القنب داخل البيوت وخارجها في الولايات المتحدة ، ١٩٨٨ - ١٩٩٤ ..... ١٠

المحتويات

الفقرات		الصفحة
الخامس - المساحة الاجمالية (التراكمية) للزراعات المبادة في المكسيك ، ١٩٦٨ - ١٩٩١	.....	١٤
السادس - الانخفاض في متوسط أحجام الحقول في المكسيك ، ١٩٦٨ - ١٩٩١	.....	١٤
السابع - زراعة شجيرات الكوكا وازالتها في بوليفيا ، ١٩٦٣ - ١٩٩٤	.....	١٦
الثامن - النسبة المئوية التقديرية للمزروعات غير المشروعة المزالة ، ١٩٨٧ - ١٩٩٤	.....	١٨
التاسع - توليد "القيمة المضافة" للهيروين في شبكة التوزيع الى أوروبا ، ١٩٩٢	.....	٢٢
العاشر - توليد "القيمة المضافة" للكوكايين في شبكة التوزيع الى الولايات المتحدة ، ١٩٩٢	.....	٢٢
الحادي عشر - زراعة خشخاش الأفيون في باكستان ، ١٩٥٥ - ١٩٩٤	.....	٣٠
الثاني عشر - الاتجاهات في أسعار الأفيون في المزارع في باكستان ، ١٩٧٩ - ١٩٩١ (معدلة لاستبعاد تأثير التضخم	.....	٣٠
الثالث عشر - انخفاض زراعة خشخاش الأفيون في منطقة بونر والمناطق الأخرى في باكستان ، ١٩٧٩ - ١٩٨٥	.....	٣١
الرابع عشر - زراعة خشخاش الأفيون في تايلند ، ١٩٦٦ - ١٩٩٤	.....	٣٢
الخامس عشر - الزراعة غير المشروعة لشجيرة الكوكا وخشخاش الأفيون في كولومبيا ، ١٩٨٠ - ١٩٩٤		٣٤

مقدمة

١ - قررت لجنة المخدرات ، في دورتها الثامنة والثلاثين ، أن تضيف الى جدول الأعمال المؤقت لدورتها التاسعة والثلاثين بندا يتعلق بالمحاصيل التي تستخلص منها المواد المخدرة والاستراتيجيات الملائمة لتقليلها ، وطلبت الى الأمانة أن تعد وثيقة ملائمة عن هذا الموضوع . وهذا التقرير يستعرض اتجاهات الزراعة غير المشروعة والجهود المبذولة مؤخرا لتقليلها ، كما يستعرض حالة الاستراتيجيات والمسائل المتصلة بتنفيذها .

٢ - وثمة اختلافات هائلة في نوعية ودرجة شمول الشواهد العملية فيما يتعلق بالزراعة والانتاج غير المشرعين . وقد استخدمت ، كلما أمكن ذلك ، بيانات حكومية رسمية أو معلومات من برنامج الأمم المتحدة المعني بالمكافحة الدولية للمخدرات (اليوندسيب) أو مصادر معلومات يمكن التأكد منها . والبيانات السنوية الواردة في التقرير تخص عام ١٩٩٤ بشكل رئيسي ، كما أدرجت معلومات تتعلق بعام ١٩٩٥ ، كلما توفرت .

ألف - الزراعة المشروعة

٣ - إن الزراعة المشروعة للمحاصيل التي تستخلص منها المواد المخدرة ، وإن لم تكن هي موضوع هذا التقرير ، يمكن أن تعقد أحيانا جهود التقييم وانفاذ القانون ، خاصة عندما يتعين التصدي لتسريب محاصيل المخدرات من الزراعة المشروعة ، أو عندما يكون من الضروري التمييز بين الزراعة المشروعة وغير المشروعة . وتحدد الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١ ، بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ ،[١] والمادة ١٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨[٢] بارامترات مكافحة زراعة خشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا ونبتة القنب وابادتها . وقد جاء في التقارير المقدمة الى الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات أن نبتة القنب تزرع لأغراض البحوث العلمية في الولايات المتحدة الأمريكية . وتزرع سلالات القنب ذات المحتوى المنخفض من التتراهيدروكانابينول لأغراض بستنية وصناعية في بلدان عديدة ، منها عدة بلدان في الاتحاد الأوروبي . وفيما يتعلق بالأفيون المخصص للأغراض الطبية ، كانت الهند ولا تزال هي المنتج الرئيسي والمورد الشرعي الوحيد على مدى عدة عقود من الزمن ، بينما تنتج جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية والصين كميات منه للأغراض الطبية المحلية ، كما تنتج اليابان كميات صغيرة للحفاظ على الدراية الفنية التقليدية في هذا المجال . وشهدت التسعينات زراعة الخشخاش بصورة مشروعة ، في اسبانيا واستراليا وتركيا وفرنسا بالدرجة الأولى ، من أجل انتاج قش الخشخاش . وبمقتضى القانون الوطني الحالي ، تزرع شجيرة الكوكا لأغراض مشروعة على مساحة ٠٠٠ ١٢ هكتار تقريبا في بوليفيا وعلى مساحة تقدر بـ ٨٠٠ ١٧ هكتار في بيرو .

باء - تقليل الزراعة غير المشروعة

٤ - يعرف تقليل زراعة المحاصيل غير المشروعة في هذا التقرير بأنه تقليص مساحة الأراضي المخصصة للزراعة غير المشروعة ، معبرا عنها بالهكتارات . وهو يشكل عنصرا رئيسيا في استراتيجيات تقليل العرض ، كما أنه ، في حال تساوي العوامل الأخرى ، يقلل من عرض المخدرات غير المشروع ، مما يؤدي على الأرجح الى ارتفاع أسعار البيع بالتجزئة . ويفترض في هذه العملية أن تؤدي الى انخفاض في كل التكاليف المباشرة وغير المباشرة ، الفردية منها والاجتماعية والاقتصادية ، ذات الصلة بتناول المواد المخدرة غير المشروعة ومكافحتها .

٥ - وثمة عوامل يمكن أن تتدخل للتقليل من أثر تقليص الزراعة غير المشروعة . ويرد في هذا التقرير تحليل مفصل للتعديلات المدخلة على أنشطة الزراعة والانتاج والصنع غير المشروعة من أجل استيعاب جزء من أثر الاستراتيجيات الرامية الى تقليل تلك الزراعة . كما يتناول التقرير المحاولات التي يقوم بها المتجرون لتشجيع المزارعين على المضي في هذه الزراعة ، من خلال زيادة الأسعار المدفوعة لهم على المحاصيل غير المشروعة . أما المسائل التي لها صلة غير مباشرة بالزراعة غير المشروعة ، لأنها يمكن أن تؤثر في أسعار المحاصيل ، فلا تناقش في التقرير إلا عندما تكون لها صلة مباشرة بالموضوع . وتشمل هذه المسائل التدابير الرامية الى مراقبة السلائف ، واعتراض المواد المخدرة داخل بلدان المنشأ وعلى الصعيد الدولي ، وتقليل الطلب باتباع استراتيجيات متنوعة .

أولا - الاتجاهات في تقدير مساحة الزراعة غير المشروعة على النطاق العالمي

ألف - المسائل المتعلقة بالقياس

٦ - إن المسائل المتعلقة بقياس الزراعة غير المشروعة هامة بسبب آثارها في تخصيص الموارد وفي تنفيذ الاستراتيجيات وتقييمها . وثمة مجموعة متنوعة من المعوقات العامة تؤثر في تقديرات الزراعة غير المشروعة . وهي تشمل توقيت القياس بالنسبة لفصول السنة ومراحل دورة المحاصيل ، وخصائص المحاصيل ، والظروف المحلية . وما يجعل عملية التقدير صعبة هو التشتت الجغرافي والتباين الشديد في حجم المساحات المزروعة بصورة غير مشروعة (الكشف عن الحقول الصغيرة أصعب) ، ووقوع هذه الزراعات في أماكن نائية ، والتمويه المتعمد للمحاصيل غير المشروعة بواسطة الزراعة المختلطة . وقد يكون مجرد حجم بعض الزراعات غير المشروعة مسببا لعقبات لوجستية ، في حين أن التحول المستمر في طبيعة الزراعة غير المشروعة وطابعها المتنقل أحيانا يجعلان منها هدفا متحركا ومتغيرا .

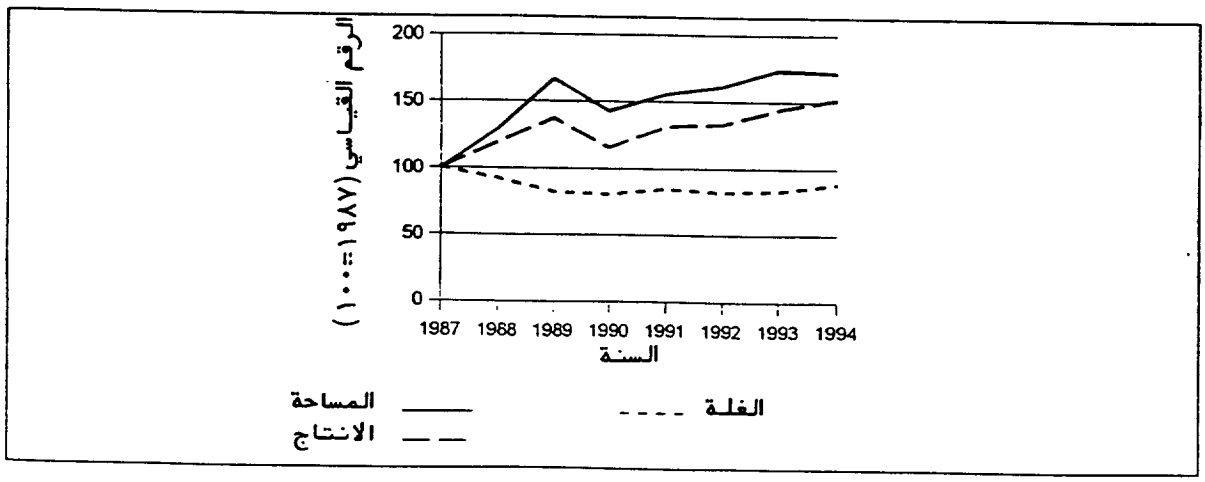
٧ - وبالاضافة الى المعوقات العامة ، يمكن أن يفضي اختلاف الأساليب المتبعة في أخذ العينات والمسح الى تقديرات مختلفة للمساحة المزروعة . ولكل من وسائط الاستشعار الساتلي عن بعد والرصد أو الاستشعار الفوتوغرافي من الطائرات وعمليات المسح الأرضي للحقول أو المزارع ، باستخدام أساليب مختلفة ، مواطن قوة ومواطن ضعف . ومع أن استخدام طريقة المثلثات في مختلف الأساليب يمكن أن يقلل من نسبة الخطأ ، فهو أكثر تكلفة . وتختلف تقديرات الاستشعار عن بعد حسب التكنولوجيا المستخدمة ، وحسب طريقة أخذ العينات من المناطق المرصودة ، وحسب التصنيف الرقمي أو البصري لاستخدام الأراضي . ومما قد يعوق قياسات المسح الأرضي وجود صعوبات في التمييز بين حدود المقاطعات في المواقع النائية ، كما قد يكون الوصول الى بعض المناطق صعبا ومحفوفا بالمخاطر .

باء - حجم المساحة المزروعة بصورة غير مشروعة واتجاهاتها

١ - خشخاش الأفيون

٨ - يبين الشكل الأول الاتجاهات المقدرة في مساحات زراعة خشخاش الأفيون غير المشروعة وانتاج الأفيون وغلة الهكتار من عام ١٩٨٧ الى عام ١٩٩٤ . وقد ازدادت المساحة المزروعة بسرعة في أواسط وأواخر الثمانينات الى ما يقارب ٠٠٠ ٢٦٠ هكتار انخفضت ثم ازدادت تدريجيا الى ما يقرب من ٠٠٠ ٢٨٠ هكتار في عام ١٩٩٤ . وربما كانت الانخفاضات الظاهرية في الغلة ، حسبما يبينه الشكل الأول ، عائدة جزئيا الى تغيرات في تقنيات قياس الغلة أو الى ارتفاع غير عادي في الغلة عام ١٩٨٧ .

الشكل الأول - اتجاهات زراعة خشخاش الأفيون غير المشروعة وغلة الأفيون وانتاج الأفيون ، ١٩٨٧-١٩٩٤

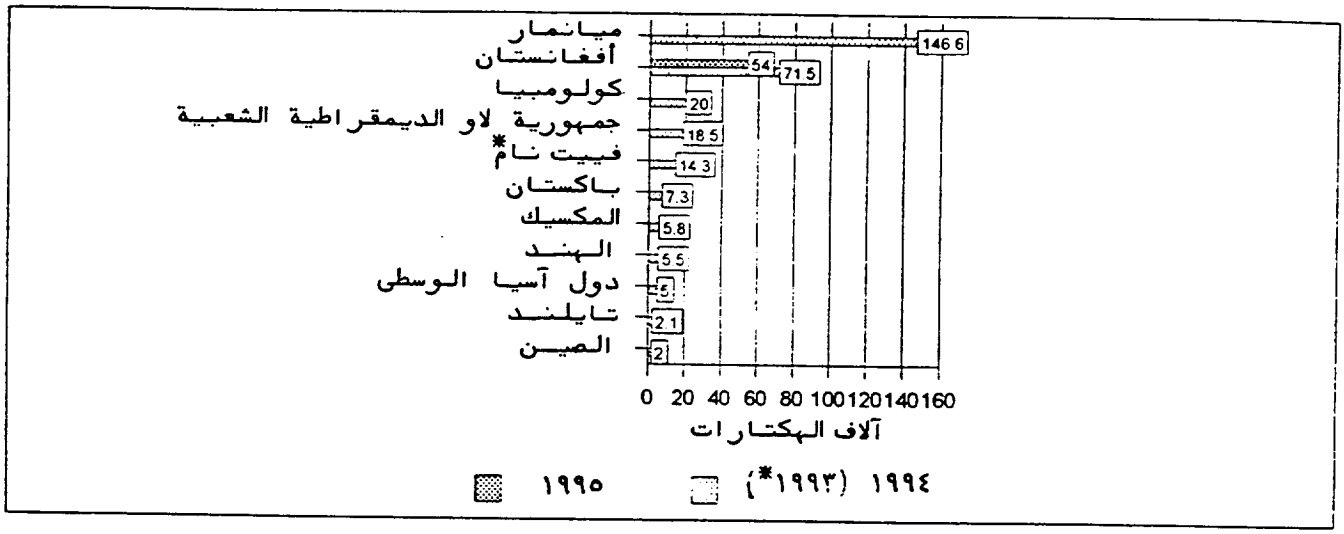


المصادر : مصادر حكومية واليوندسيب .

ملحوظة : حيثما توفرت مجموعة من التقديرات ، استخدم تقدير وسطي .

٩ - ويبين الشكل الثاني المساحة الهكتارية المقدرة ، حسب البلد ، في عام ١٩٩٤ ، عندما كانت أفغانستان وميانمار البلدين الرئيسيين في زراعة خشخاش الأفيون غير المشروعة . ومنذ أواسط الثمانينات ، كشف عن زراعة خشخاش الأفيون في كولومبيا ، حيث شهدت هذه الزراعة ازديادا سريعا في التسعينات لتغطي مساحة قدرها ٠٠٠ ٢٠ هكتار في عام ١٩٩٤ . وثمة مسح أجراه اليوندسيب في عام ١٩٩٣ أظهر وجود مساحات كبيرة مزروعة بالخشخاش في فييت نام ، بينما دل مسح آخر أجراه اليوندسيب لأفغانستان على أن زراعة الخشخاش في ذلك البلد انخفضت انخفاضا شديدا في عام ١٩٩٥ .

الشكل الثاني - تقديرات زراعة خشخاش الأفيون ، حسب البلد ، ١٩٩٤ و ١٩٩٥



المصادر : مصادر حكومية واليوندسيب .

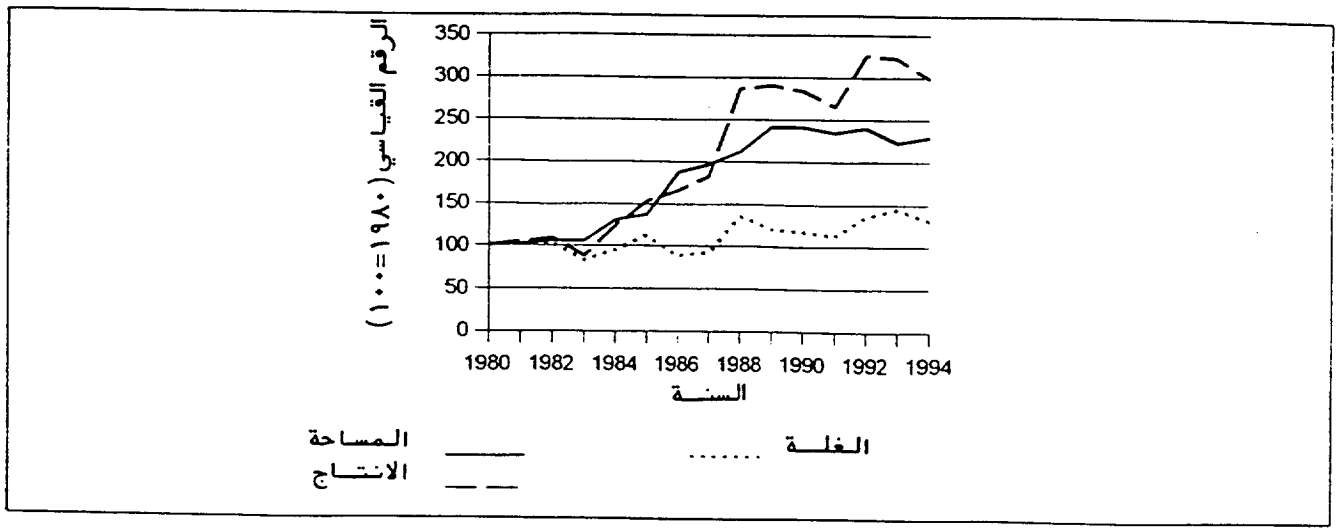
ملحوظة : حيثما توفرت مجموعة من التقديرات ، استخدم تقدير وسطي .

* بيانات عام ١٩٩٣ .

٢ - شجيرة الكوكا

١٠ - يبين الشكل الثالث الاتجاهات المقدرة في مساحة زراعة شجيرة الكوكا ، وغلة الهكتار ، من ورقة الكوكا ، والانتاج المقدر ، من عام ١٩٨٠ الى عام ١٩٩٤ . وبعد أن تضاعفت المساحة الاجمالية لهذه الزراعة في النصف الثاني من الثمانينات الى أكثر من ٠٠٠ ٢٠٠ هكتار ، ظلت هذه المساحة ثابتة نسبيا من عام ١٩٩٠ الى عام ١٩٩٤ ، وإن شهدت بعض الانخفاض الضئيل .

الشكل الثالث - اتجاهات زراعة شجيرة الكوكا غير المشروعة ، وغلة ورقة الكوكا ، وانتاج ورقة الكوكا ، ١٩٨٠ - ١٩٩٤



المصادر : مصادر حكومية واليوندسيب .

ملحوظة : حيثما توفرت مجموعة من التقديرات ، استخدم تقدير وسطي .

١١ - وفي عام ١٩٩٤ ، وبالرغم من وجود قدر من الزراعة غير المشروعة لشجيرة الكوكا في بلدان أخرى في أمريكا اللاتينية ، استأثرت بيرو بنصف الزراعة العالمية تقريبا (أكثر من ٠٠٠ ١٠٨ هكتار) بينما بلغ نصيب كل من بوليفيا (٠٠٠ ٤٨ هكتار تقريبا) وكولومبيا (٠٠٠ ٤٥ هكتار تقريبا) قرابة ربع المجموع العالمي ، مع أن بعض هذه الزراعة في بوليفيا وبيرو مشروع ، مثلما سبق ذكره . وقد ازدادت المساحة المقدرة في كولومبيا ازديادا سريعا ، من ٠٠٠ ٣ هكتار تقريبا في أوائل الثمانينات الى ما يقارب ٠٠٠ ٤٥ هكتار في عام ١٩٩٤ ، وهذا يوازن الى حد ما النقصان الذي شهدته بيرو في أوائل التسعينات .

٣ - نبتة القنب

١٢ - ان تقديرات مساحة زراعة القنب على الصعيد العالمي أعسر توفرا من التقديرات المتعلقة بخشخاش الأفيون أو شجيرة الكوكا . وذلك للأسباب المبينة في تقرير الأمانة عن الاتجار غير المشروع بالمواد المخدرة (E/CN.7/1996/9) .

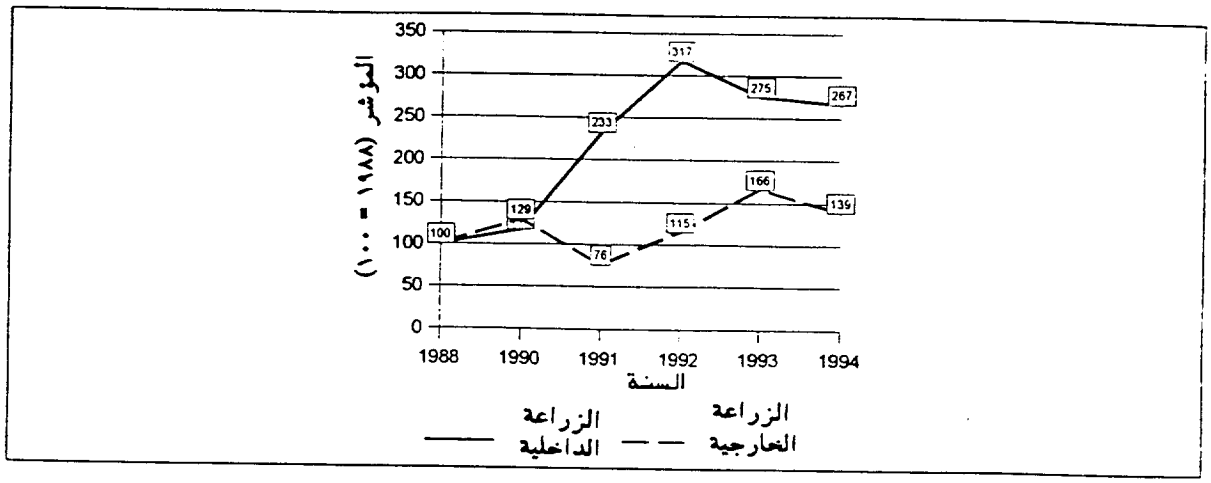
١٣ - وتفيد التقارير أن المساحات الشاسعة التي ينبت فيها القنب بريا ، والتي يقدر حجمها بما يقارب ٠٠٠ ١٧٠ هكتار في دول آسيا الوسطى ، الأعضاء في كومنولث الدول المستقلة ، هي مساحات نمو "فالت" في مناطق كانت سابقا موطن صناعة القنب المشروعة .

١٤ - ويفيد مسح أجرته شرطة جنوب أفريقيا في الآونة الأخيرة أن مساحة زراعة القنب في جنوب أفريقيا تقدر بـ ٧٣٤ ٨٢ هكتارا ، وهذا أكبر بكثير من التقديرات السابقة ، غير أن حجم الزراعة في باقي بلدان أفريقيا وفي جزء كبير من آسيا لا يزال مجهولا الى حد بعيد . وأفيد في عام ١٩٩٤ أن مساحة زراعة القنب غير المشروعة تزيد على ٠٠٠ ٥٠ هكتار في المغرب وتقل عن ٠٠٠ ٢٠ هكتار في المكسيك وأن هنالك مساحات كبيرة مزروعة بصورة غير مشروعة في جامايكا وكولومبيا .

١٥ - وكانت التقديرات الرسمية لحكومة الولايات المتحدة بشأن انتاج القنب في عام ١٩٩٣ تتراوح بين ٠٠٠ ٦ و ٠٠٠ ٧ طن من نبتة القنب . ومع أنه لا توجد تقديرات رسمية لمساحة زراعة القنب في الولايات المتحدة ، فقد أبيد ما يقارب ٦٠٠ ٥٣ حقل خارجي مزروع بالقنب في عام ١٩٩٤ ، وهذا يدل على أنه قد تكون في الولايات المتحدة واحدة من أكبر مساحات زراعة القنب غير المشروعة في العالم .

١٦ - وحصل في الآونة الأخيرة تطورات في زراعة القنب هما زراعة سلالات من القنب أقوى مفعولا ، مثل السينسيميا ، وزيادة استخدام تقنيات الزراعة المائية . ويمكن استشفاف بعض الدلائل على نمو الزراعة داخل البيوت من الاتجاهات في بيانات المضبوطات الواردة في الشكل الرابع فيما يتعلق بالولايات المتحدة ، حيث كانت المعلومات أيسر منالا من سواها . وقد ازدادت الزراعات داخل البيوت ثلاثة أضعاف تقريبا من عام ١٩٨٨ الى عام ١٩٩٤ ، مع أن العدد المطلق للضبطيات (قرابة ٢٠٠ ٣ ضبطية في عام ١٩٩٤) ظل أدنى بكثير من عدد الحقول الخارجية المبادة . والزراعات داخل البيوت أسرع نموا وأكثر تطورا من حيث التقنيات الزراعية المستخدمة ، مما يعطي محاصيل متعددة سنويا . ولا يعرف في الوقت الحاضر الى أي مدى تنتج الزراعات داخل البيوت محاصيل للبيع لا للاستعمال الشخصي ، كما لا يعرف عدد البلدان التي تجري فيها مثل تلك الزراعات .

الشكل الرابع - الاتجاهات المتعلقة بإبادة زراعة القنب داخل البيوت وخارجها في الولايات المتحدة ، ١٩٨٨-١٩٩٤



المصادر : بيانات الفترة ١٩٩١ - ١٩٩٤ مستمدة من استبيان التقارير السنوية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة المعني بالمكافحة الدولية للمخدرات ؛ أما بيانات الفترة ١٩٨٩ - ١٩٩٠ فمستمدة من مصادر ادارة انفاذ قوانين المخدرات . المذكورة في : R.R. Clyton, Marijuana in the "Third Word": Appalachia, U.S.A., في سلسلة دراسات معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية وجامعة الأمم المتحدة بشأن أثر الاتجار غير الشمروع بالمخدرات (London, Lynne Rienner, 1995) ، المجلد ٥ .

ملحوظة : العدد المقدر للحقول المضبوطة في عام ١٩٩٢ مستمد من تقرير أفاد بأن ٤ر٢٧١ مليون نبتة قد أبيدت في عام ١٩٩٢ ، وعلى أساس المتوسط المقدر لعام ١٩٩٣ وقدره ٠٩٧ ٦ نبتة لكل حقل خارجي .

ثانيا - استراتيجيات تقليص المساحة المزروعة

ألف - الابادة

١ - التقنيات

١٧ - التقنيات الأربع المعروفة للابادة هي الاتلاف الميكانيكي (بالقطع أو القلع عادة) ، والاحراق ، والابادة الكيميائية ، والابادة البيولوجية (بما فيها الأساليب الوراثية) . وقد سبق عرض العديد من المسائل ذات الصلة بهذا الموضوع على اللجنة في تقرير اجتماع فريق الخبراء المعني بالطرائق الآمنة بيئيا لابادة النباتات المخدرة غير المشروعة ، الذي عقد في فيينا من ٤ الى ٨ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٩ (E/CN.7/1990/CRP.7) . والتقنيتان الرئيسيتان المستخدمتان حاليا هما الميكانيكية والكيميائية .

١٨ - وقد استحدثت طريقة الابادة الكيميائية من أجل مكافحة الاعشاب الضارة . وينحصر اختيار مبيدات الأعشاب في المبيدات المتوفرة تجاريا في الوقت الحاضر . ومن المحتمل أن يستمر هذا

المشروعة . ولذلك فانه من غير المجدي تجاريا استحداث وتقييم مبيدات أعشاب تخص محاصيل معينة وتكون مأمونة بيئيا . وفيما يتعلق بخشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا ونبتة القنب ، يوجد لكل منها مبيد أعشاب واحد على الأقل ينطوي على مخاطر بيئية ضئيلة عند استخدامه وفقا للتوجيهات الخاصة به . وقد استعمل الغليفوسات على هذه النباتات الثلاثة جميعا ، واستعمل حامض ٢ر٤-ثنائي كلوروفينوكسي الخل (٢،٤-د) على خشخاش الأفيون ، كلاهما على شكل سائل رش . وفيما يتعلق بشجيرة الكوكا استخدم التيبوتيورون والهكسازينون ، وهما مبيدان حبيبيان ويستعملان بواسطة النثر الجوي ، وفيما يتعلق بنبتة القنب ، استخدم سائل الرش ٢`،٤`،٥`،٧` - رباعي برومو فلوريسين ، المعروف باسم الايوزين المصفر (Eosine Yellowish) ، بالرغم من أن هذا الأخير يمكن أن يتسبب في صبغ أوراق النبتات المجاورة بلون بني نوعا ما .

١٩ - وبما أن هنالك لكل نبتة أساليب ابادة مأمونة بيئيا ، عندما تستخدم الكيماويات وفقا للتوجيهات الخاصة بها ، فالسؤال الذي يطرح نفسه هو لماذا نفذت تلك الأساليب في بعض المناطق فقط ، ولماذا تستمر الزراعة غير المشروعة أحيانا في تلك المناطق ؟

٢ - التنفيذ

٢٠ - تبدي بعض الدول استعدادا أكثر من غيرها لتنفيذ تدابير الابادة ولتجريب أشكال مختلفة من أساليب الابادة . ففي بعض البلدان ، تشكل الزراعة غير المشروعة جزءا هاما من الاقتصادات المحلية بل والوطنية أيضا ، وهي تحظى بتأييد شعبي كبير . وهذا يمكن أن يؤدي الى معارضة سياسة لتدابير الابادة والى احتجاجات ومظاهرات ضدها . وبعض المناطق التي تمارس فيه الزراعة غير المشروعة ليست خاضعة تماما لسيطرة الدولة ، مما يجعل عمليات الابادة صعبة ومحفوفة بالمخاطر .

٢١ - ومن شأن الصعوبات التي تعترض الكشف عن المحاصيل غير المشروعة أن تعرقل تنفيذ عمليات الابادة . وما يجعل الكشف عن هذه المحاصيل صعبا هو الخصائص الطوبوغرافية للمناطق المزروعة وتمويه المحاصيل غير المشروعة بواسطة الزراعة المختلطة وتشتت الحقول .

٢٢ - وفي بعض المناطق ، من شأن دنو الزراعة غير المشروعة من المساكن المحلية أن يزيد من مخاطر الابادة الكيميائية . فبوليفيا وبيرو وتايلند ، مثلا ، لا تستخدم الا الوسائل اليدوية لابادة المحاصيل غير المشروعة . غير أنه يصعب استخدام الوسائل الميكانيكية لابادة شجيرة الكوكا القوية في بوليفيا وبيرو ، وقد زاد في هذه الصعوبة في الماضي تكتيكات التعطيل التي لجأت اليها بعض منظمات مزارعي الكوكا .

٣ - الردود التكيفية على مختلف أساليب الابادة

٢٣ - ان طرائق وأساليب التطبيق هامة في تحديد أثر جهود الابادة . وقد جرى تنفيذ الابادة اما على شكل عملية أحادية أو "فجائية" . واما كعملية دورية يمكن تنفيذها على فترات زمنية متماثلة أو مختلفة .

٢٤ - واسلوب الابادة الأحادي لا يفضي بالضرورة الى تقليص كمية المخدر المستخلصة بما يتناسب طردا مع كمية المحاصيل المبادة . فاذا أبيد ٥٠ في المائة من المحاصيل . يمكن أن يكون حجم المخدرات المستخلصة من باقي المحاصيل أكثر من ٥٠ في المائة من المستوى السابق ، اذا كيّف المزارعون الأساليب التي يستخدمونها في الانتاج والتجهيز الأولي ، أو اذا كيّف المتجرون أساليب صنعهم للمخدرات . وبامكان كل من المزارعين والمتجرين تعديل حجم اليد العاملة المستخدمة في تلك العمليات لاستخراج مزيد من المخدرات من مساحة مزروعة أنقص . ونظرا لما تتصف به محاولات التكيّف هذه من طابع مستتر ، فان الأدلة العملية المتعلقة بها يغلب أن تكون شديدة الندرة ، لكن هذه المحاولات ستحصل حيثما كانت مجدية اقتصاديا .

٢٥ - ويستدل من المشروع التايلندي الخاص بغلة الأفيون ، الذي ترعاه الولايات المتحدة ، أن المزارعين يجمعون في العادة ما لا يزيد على ٨٥ في المائة من الأفيون من كل قرن نبتة بعد شقها ثلاث مرات . أما الكميات الصغرى المتحصل عليها من عمليات الشق الاضافية الثالثة فلا تستحق في العادة الجهود أو تكاليف العمال الاضافية . كما أن المزارعين لا يستخرجون الأفيون من القرون الصغرى الكثيرة ، التي تقدر بنحو ٢٠ في المائة من المجموع . فاذا تسبب تقلص المساحة المزروعة من جراء عمليات الابادة في ارتفاع سعر الأفيون ، فقد يصبح من المجدي اقتصاديا بالنسبة للمزارعين أن يستخرجوا مزيدا من الأفيون من كل قرن ومن القرون الصغرى . وتفيد التقديرات المتحفظة أن استخدام مزيد من اليد العاملة يمكن أن يزيد الانتاج نسبة تتراوح بين ١٥ و ٢٠ في المائة في أوقات الندرة ، بينما سيحاول صانعو الهيروين أن يستخلصوا من الأفيون أكبر قدر ممكن من المورفين . وفي أفغانستان ، حيث اليد العاملة رخيصة ومتنقلة ، كشف استقصاء قام به اليوندسيب أن قرون الأفيون تشق في المتوسط خمس مرات .

٢٦ - وفيما يتعلق بورقة الكوكا ، يستخدم المزارعون في أوقات النقص مزيدا من اليد العاملة ليقطفوا من الشجيرة نسبة أكبر من الأوراق ، بما فيها الأوراق الأصغر والأقل جاذبية ذات المحتوى الأدنى من القلويدات . ويجري التجهيز بعناية أكبر وعلى فترة زمنية أطول لضمان استخلاص كميات أكبر من القلويدات .[٣] وثمة طريقة "تكيف" أخرى لوحظت لدى المزارعين عندما تكون أسعار الأوراق منخفضة ، هي زيادة النزوع الى التجهيز الأولي لاضافة قيمة الى المنتوج قبل بيعه .

٢٧ - وأما عمليات الابادة الدورية فتثير لدى المنتجين ردا تكيفيا مختلفا . فقد شهدت أمريكا اللاتينية احتجاجات عنيفة وغير عنيفة على تلك التدابير ، وتمويها للمحاصيل لمنع رصدها جويا ، ونقلا

٢٧ - وأما عمليات الابادة الدورية فتثير لدى المنتجين ردا تكيفيا مختلفا . فقد شهدت أمريكا اللاتينية احتجاجات عنيفة وغير عنيفة على تلك التدابير ، وتمويها للمحاصيل لمنع رصدها جويا ، ونقلا للزراعة الى مناطق أنأى وأفضل حماية . غير أن الرد الرئيسي على عمليات الابادة الدورية هو زرع مساحات أكبر من المحاصيل غير المشروعة تحسبا لما سيحدث . ومن شأن هذا الرد أن يؤدي الى زيادة اضافية في مساحات الزراعة غير المشروعة .

٢٨ - ويبدو أن للردود التكيفية على مختلف الأساليب التكتيكية للابادة ثلاثة آثار : الأول هو التقليل من تأثير عمليات الابادة على المساحة المزروعة الاجمالية ؛ والثاني هو التقليل الاضافي من تأثيرها على حجم المخدرات المستخلصة ؛ والثالث هو التسبب ، من خلال زرع مساحات جديدة تحسبا لعمليات الابادة ، في تقليص عائدات الاستثمار في تلك العمليات مع تكرار اجرائها .

٤ - الجهود المبذولة مؤخرا لتقليص المساحة المزروعة

٢٩ - مع أنه توجد في بعض البلدان مساحات ضخمة من الزراعة غير المشروعة لأكثر من نوع واحد من المحاصيل التي تستخلص منها المخدرات ، فان هذا التقرير يستعرض جهود الابادة الرئيسية ، حسب نوع المحصول ، على المستوى القطري ، ثم يستعرض أثر تلك الجهود على المستوى العالمي . ويجدر بالذكر أن هذا الفرع لا يتناول بعض البلدان التي لديها مساحات كبيرة من الزراعة غير المشروعة ، ولكن لم تنفذ فيها عمليات ابادة ، أو لا تتوفر معلومات عن عمليات الابادة فيها .

خشخاش الأفيون

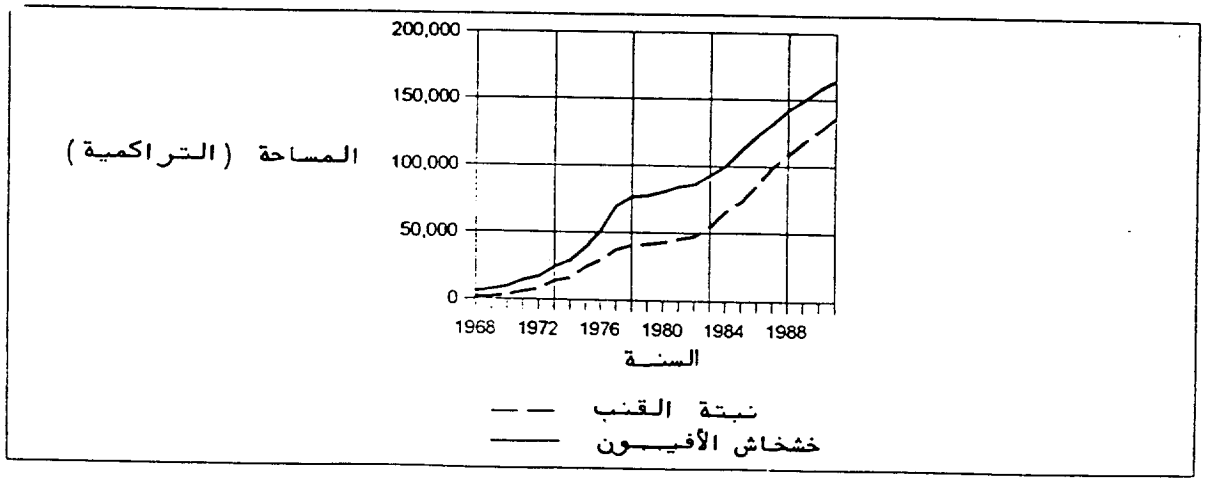
٣٠ - في كولومبيا ، يقدر أن تكون جهود الابادة الواسعة النطاق التي بدأت في أواخر عام ١٩٩٤ قد أدت الى تقليص حجم زراعة خشخاش الأفيون بما يزيد على ٠٠٠ ٤ هكتار بحلول نهاية عام ١٩٩٥ . ومع أن الأثر الكلي لم يكن معروفا وقت صوغ هذا التقرير ، فان هذا الرقم يمكن أن يمثل زهاء ربع المساحة الاجمالية المزروعة بخشخاش الأفيون .

٣١ - واستحدث لبنان تدابير قسرية واسعة النطاق لابادة خشخاش الأفيون في التسعينات ، مما أدى الى تقليص كبير للمساحة المزروعة به من مستواها الذي كان يتراوح بين ٥٠٠ ٣ و ٠٠٠ ٥ هكتار قبل عام ١٩٩٠ . وبحلول عام ١٩٩٤ ، امكن تقليص حجم الزراعة غير المشروعة الى مستويات دنيا .

٣٢ - واستخدمت المكسيك الاسلوبين الميكانيكي والكيميائي في حملاتها الواسعة النطاق لابادة خشخاش الأفيون ونبتة القنب ، ويرد الحديث عن هذه الأخيرة أدناه . ويبين الشكل الخامس الحصيلة التراكمية لعمليات الابادة في المكسيك بين عامي ١٩٦٨ و ١٩٩١ ، مما يعطي مؤشرا ما على الجهود المبذولة . وقبل بدء حملات الابادة ، كانت الحقول كبيرة ومكشوفة ، أما بعد ذلك ، فقد عمد

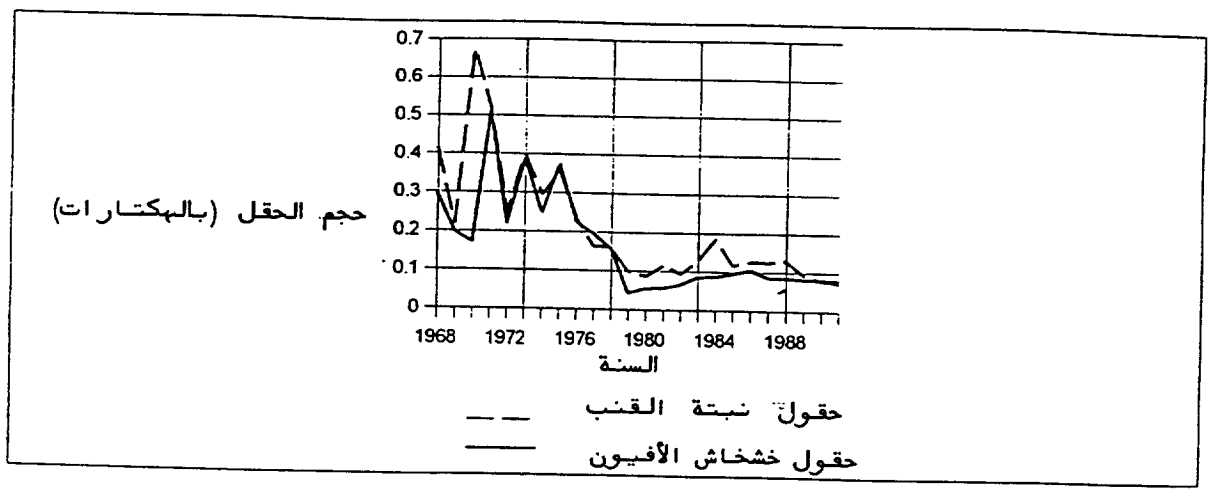
الاجمالي لجهود الابادة في المكسيك يتضاءل ، وبالرغم من استمرار جهود الابادة الواسعة النطاق ، ظلت المكسيك مصدرا رئيسيا للزراعة غير المشروعة في التسعينات .

الشكل الخامس - المساحة الاجمالية (التراكمية) للزراعات المبادة في المكسيك ، ١٩٦٨-١٩٩١



المصدر : المكسيك ، Informes Presidenciales (تقارير الرئيس) عن أعوام مختلفة ، مذكورة في M.C. Toro ("حرب" المكسيك على المخدرات : الأسباب والنتائج)، Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences, ضمن سلسلة دراسات معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية وجامعة الأمم المتحدة بشأن أثر الاتجار غير المشروع بالمخدرات (London, Lynne Rienner, 1995) المجلد ٣ ، ص : ١٩-٢٠ .

الشكل السادس - الانخفاض في متوسط أحجام الحقول في المكسيك ، ١٩٦٨-١٩٩١



المصدر : المكسيك ، Informes Presidenciales (تقارير الرئيس) عن أعوام مختلفة ، مذكورة في M.C. Toro, Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences, ("حرب" المكسيك على المخدرات : الأسباب والنتائج) ، ضمن سلسلة دراسات معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية وجامعة الأمم المتحدة بشأن أثر الاتجار غير المشروع بالمخدرات (London, Lynne Rienner, 1995) المجلد ٣ ص : ١٩-٢٠ .

٣٣ - وثمة دلائل على أن المزارعين في المكسيك أصبحوا الآن يردون على حملات الابادة الواسعة النطاق بزرع مساحات جديدة بخشخاش الأفيون على نطاق مماثل في الاتساع . ففي عام ١٩٩٣ ، أبيد ثلثا المساحة التي كانت مزروعة بخشخاش الأفيون ، والتي كانت تقارب ٠٠٠ ١٢ هكتار ، غير أن المساحة المزروعة الاجمالية توسعت في عام ١٩٩٤ الى أكثر من ٠٠٠ ١٢ هكتار . وليس معروفا على وجه اليقين ما هي الحصيلة الاجمالية لتدابير الابادة وعمليات الزراعة الجديدة المضادة من حيث تأثيرها على المساحة المزروعة . ومع أن حملات الابادة تزيد من المخاطر والتكاليف ، فان القرب من سوق الولايات المتحدة يرجح أن يواصل الابقاء على هوامش ربح وأن يشجع زراعات غير مشروعة جديدة .

٣٤ - وتضطلع تايلند بعمليات ابادة سنوية لخشخاش الأفيون في المرتفعات باستعمال أساليب يدوية . وقد ساعد ذلك في الأعوام الأخيرة على ابقاء الزراعة غير المشروعة عند مستويات متدنية نسبيا ، وترد مناقشة هذا الموضوع بمزيد من التفصيل فيما بعد عند تناول التنمية البديلة .

٣٥ - وكانت تركيا أحد منتجي الأفيون الشرعيين الرئيسيين في مطلع السبعينات ، غير أن اتساع نطاق الانتاج غير مشروع وتسريب الأفيون المنتج بشكل مشروع الى القنوات غير المشروعة أدى الى فرض حظر على الأفيون ، مع رقابة صارمة على الزراعة المشروعة بالانتقال الى انتاج قش الخشخاش . وربما كان جزء من نجاح تدابير الرقابة عائدا أيضا الى التهديد بابادة الخشخاش المزروع في مجتمع محلي بأسره اذا اكتشف أن أحد أفراده ينتج الأفيون بشكل غير مشروع .

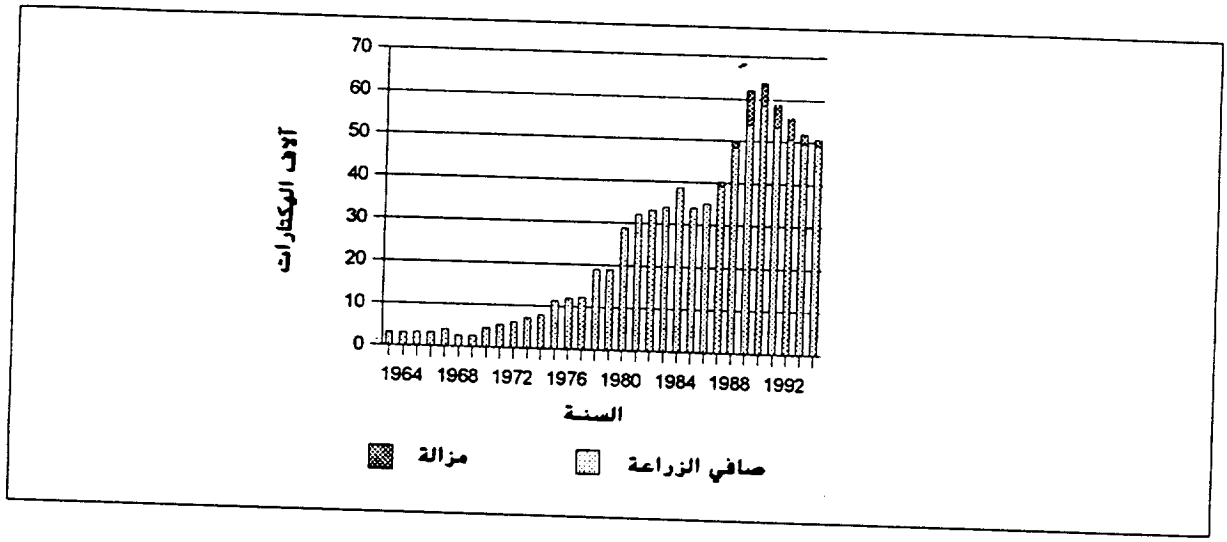
شجيرة الكوكا

٣٦ - في بوليفيا ، وبعد حظر أساليب الابادة الكيميائية ، ثبت أن الاسلوب الميكانيكي أو اليدوي سهل التأثر بالتخويف والعنف والتعطيل من قبل مزارعي الكوكا . وفي عام ١٩٩٤ ، توقفت جهود الابادة القسرية عندما قوبلت بمقاومة عنيفة . واتخذت الاحتجاجات شكل الاعتصام وسد الطرقات بالحواجز وتنظيم مظاهرات عامة ، غير أن عمليات الابادة استؤنفت في عام ١٩٩٥ . وترد في الشكل السابع تقديرات لحجم زراعة شجيرة الكوكا وعمليات ابادتها في بوليفيا .

٣٧ - وقد جربت بوليفيا في الأعوام الأخيرة تدابير الابادة الطوعية . اذ يتقاضى المزارعون تعويضا معينا لقاء كل هكتار مزروع بشجيرة الكوكا يقدم طوعا للابادة . وفي بوليفيا ، تستحق تعويضات الابادة الطوعية الحقول التي كانت تزرع بالكوكا قبل اصدار القانون ١٠٠٨ في عام ١٩٨٨ . ولكن ، لم يكن هنالك تعداد سابق لزراعات شجيرة الكوكا ، ومن الصعب تمييز شجيرات الكوكا المزروعة منذ عامين أو ثلاثة أعوام عن الشجيرات القديمة ، مما جعل تطبيق معايير الاستحقاق التي ينص عليها القانون أمرا عسيرا . وكان للقانون أثر غير متوقع هو أن بعض المزارعين يقدمون للابادة الطوعية الشجيرات الأقدم الأقل غلة ، لأن من الأكسب لهم أخذ التعويضات واستثمارها في شجيرات كوكا جديدة سرعان ما تعطي

غلة أكبر . وعدم وجود تعداد يعني أنه ، متى تم استلام التعويضات ، يمكن زرع محاصيل جديدة دون تعرض للعقاب تقريبا . فالتعويضات المدفوعة لقاء الابادة الطوعية يوفر عن غير قصد أجرا أدنى على الهكتار يمكن للمزارعين كسبه اذا هبطت ربحية ورقة الكوكا ، وقد لوحظت فعلا بعض الزيادات في حجم المحاصيل المبادة طوعا عندما هبطت أسعار ورقة الكوكا ، وان لم يكن لذلك سوى أثر قليل في حجم الزراعة الاجمالي .

الشكل السابع - زراعة شجيرات الكوكا وابادتها في بوليفيا ، ١٩٦٣-١٩٩٤



المصدر : SUBSEDAL ، مقتطف في "بوليفيا والكوكا ، دراسة عن الارتهان" ، دراسات معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية وجامعة الأمم المتحدة عن أثر التجارة غير المشروعة في المخدرات (لندن) ، لين رينر ، ١٩٩٥) ، المجلد الأول ، ص ٤٤ ، ويوندسيب .

٣٨ - في كولومبيا أبلغ عن أن جهود الابادة النشطة التي بدأت في أواخر عام ١٩٩٤ قد دمرت نحو ٢٥ ٥٠٠ هكتارا من شجيرات الكوكا بحلول نهاية عام ١٩٩٥ ، وان لم يكن الأثر الاجمالي معروفا حتى وقت كتابة هذا التقرير . وهذا الرقم يساوي تقريبا نصف أو أكثر من نصف مجموع المزروع من شجيرات الكوكا .

٣٩ - وفي بيرو ، حيث تحظر الابادة الكيميائية أيضا ، دمرت الابادة الاجبارية خلال الثمانينات ما هو أقل من ٤ ٠٠٠ هكتار سنويا وهذا يعادل نحو ٥ في المائة من المزروعات غير المشروعة . ووفرت مجموعة متمردي شاينينغ باث الحماية للمزارعين ، وكانت تتلقى مبالغ في مقابل ذلك . وفي النصف الأول من الثمانينات قتل بعض عمال الابادة ، وتحول الزراع الى أراضي أكثر وعورة وأنأى في وادي والياغا العلوي ، حيث تصعب الابادة الآلية . كما استخدمت بيرو الابادة الطوعية على النحو الوارد ذكره أعلاه فيما يتعلق ببوليفيا .

نبات القنب

٤٠ - نفذ لبنان ازالة نبات القنب علاوة على خشخاش الأفيون . ويقدر أن المساحة المزروعة بنبات القنب قد انخفضت بما يقدر بـ ٠٠٠ ٩ هكتار قبل عام ١٩٩٠ الى مستويات دنيا في عام ١٩٩٤ .

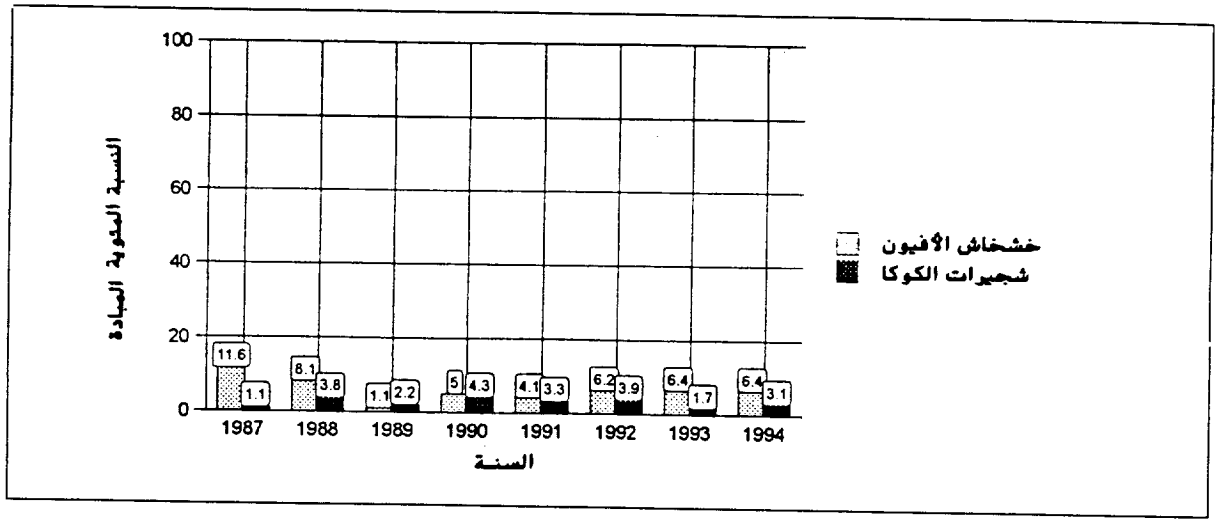
٤١ - وفي المكسيك جرت لسنوات عديدة عمليات واسعة النطاق لابادة نبات القنب ، حسبما يبين الشكل الخامس . وفي حين أن استعمال "باراكات" قد توقف بسبب مخلفاته السامة فقد نجحت الابادة الكيميائية باستخدام غليفوسات خلال السبعينات في المدى المتوسط على الأقل . وكما يبين الشكل السادس فان حقول القنب قد بدت أكبر قليلا من حقول الأفيون وظلت كذلك على الرغم من جهود الابادة . وفي عام ١٩٩٣ كانت زراعة القنب الاجمالية التقديرية تغطي ما يزيد على ٠٠٠ ٢١ هكتار . أزيل نصفها تقريبا ؛ ولكن الزراعة الجديدة أسفرت عن زراعة نحو ٠٠٠ ١٩ هكتار في عام ١٩٩٤ ، أزيل فيما بعد ما يزيد على ٠٠٠ ٣ هكتار منها ، وهذا يوحي بأن الزراع ربما قد تكيفوا استجابة لجهود الابادة .

٤٢ - وتقوم الولايات المتحدة بعمليات ابادة واسعة النطاق للمزروعات المحلية من نبات القنب . ولا توجد تقديرات رسمية للمزروعات غير المشروعة داخل الولايات المتحدة في التسعينات على الرغم من أنه قد أبلغ عن أن المزروعات قد أبيدت مما يزيد على ٠٠٠ ٥٣ قطعة خارج المنازل في عام ١٩٩٤ ، وذكر أن ٧٢ في المائة منها كانت قطعا أكبر أزيلت بالتقنيات الكيميائية . ومن هذا المجموع قدر أن ١ في المائة فقط زرع عمدا وكان الباقي من أعشاب القنب . ويبين الشكل الرابع الاتجاهات السائدة في ابادة مزروعات القنب داخل البيوت وخارجها .

٥ - الأثر العالمي لجهود الابادة

٤٣ - على الصعيد العالمي يفيد أكثر التقديرات تفاؤلا أن جهود الابادة تؤدي على أفضل تقدير دور احتواء . ويبين الشكل الثامن النسبة المئوية التقديرية للمزروعات العالمية غير المشروعة من خشخاش الأفيون وشجيرات الكوكا التي أبيدت فيما بين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٤ . وتقديرات القنب محصورة بين تقديرات المزروعات داخل البيوت وخارجها وتقديرات الابادة . والمتوسط العالمي للنسبة المئوية التقديرية للمباد من خشخاش الأفيون وشجيرات الكوكا كان دائما أقل من ١٠ في المائة فيما بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٤ ، حسبما يبين الشكل الثامن .

الشكل الثامن - النسبة المئوية التقديرية للمزروعات غير المشروعة المبادة ، ١٩٨٧-١٩٩٤



المصدر : استندت التقديرات الى المصادر الحكومية ويوندسيب .

٤٤ - ويبين الجدول ٣ في المرفق النسبة المئوية التقديرية للمزروعات غير المشروعة المبادة في كل بلد في عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٤ . وحدث أيضا انخفاض كبير في زراعة شجيرات الكوكا في بيرو في الفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٣ غير مبين في الجدول ٣ وكان هذا راجعا أساسا الى عوامل غير الابادة ، هي آفات نباتية وهجرة الزراع بسبب القتال الدائر ، بين الحكومة ومجموعات المتمردين . والجدول ٣ في المرفق يبين التغير الصافي في الزراعة غير المشروعة ، ويتضح منه أنه لم يكن هناك في بعض الحالات التي حدثت فيها ابادة واسعة النطاق انخفاض اجمالي أو حدث انخفاض ضئيل ، وذلك بسبب الزراعة الجديدة . وفي عام ١٩٩٤ حدثت زيادة في المساحة المزروعة في نفس الوقت الذي حدثت فيه ابادة شجيرات الكوكا في بوليفيا وكولومبيا وخشخاش الأفيون في باكستان وأفغانستان ، وهذا يوحي بأن الزراع توسعوا في الزراعة اما توقعا لتدابير الابادة أو ردا عليها .

٤٥ - والتناقض في الاستجابات التكيفية للازالة الجبرية هو أنه دون الاستمرارية لا يمكن لجهود الابادة أن تخفض المساحة المزروعة وأن استمرار الابادة يؤدي من ناحية أخرى الى مبالغة الزراع في تقدير الاحتياجات من النباتات ، الأمر الذي يمكن أن يؤدي الى زيادة اجمالية في الزراعة غير المشروعة .

باء - استبدال المحاصيل وحدوده

٤٦ - ينطوي استبدال المحاصيل على توفير حوافز للزراع للتحول عن الزراعة غير المشروعة الى زراعة المحاصيل المشروعة ، وتحقيق الاستمرارية الاقتصادية والقدرة التنافسية يمثل صعوبتين رئيسيتين في عملية استبدال المحاصيل . فبعض المحاصيل المشروعة القابلة للاستمرار من الناحية الزراعية ليست لها القدرة على الاستمرار من الناحية الاقتصادية في حين أن محاصيل أخرى لها قدرة على الاستمرار من الناحية الاقتصادية ليست لها قدرة على منافسة المحاصيل المشروعة أو غير المشروعة المنتجة في أماكن أخرى . وقد خلص تقييم أجرته وكالة الأمم المتحدة للتنمية الدولية في عام ١٩٨٦ لبرامج استبدال المحاصيل على الصعيد العالمي الى أن "استراتيجية استبدال المحاصيل لم تنجح في استحداث محاصيل بديلة وفي مكافحة الزراعة غير المشروعة في حيز محدود من المبادرة الانمائية النموذجية على الأقل . ومن الصعب تحديد المحاصيل البديلة ذات القدرة على الاستمرار نظرا لما تتسم به المناطق النائية التي يزرع فيها الخشخاش والكوكا من ظروف مناخية غير مواتية عموما وهياكل أساسية غير متقدمة . وفي حالات كثيرة لا تكون هناك محاصيل بديلة يمكن أن تكون زراعتها مربحة" .(٤)

٤٧ - وقد حددت الآن محاصيل كثيرة ذات قدرة على الاستمرار من الناحية الزراعية لكن سنوات البحث اللازمة حدت من الجهود الأولية لاستبدال المحاصيل . وبعد تحديد المحاصيل وجد أن العقبات الرئيسية هي الافتقار الى وسائل النقل الى الأسواق وتكاليف التسويق وصعوباته . وسوف تناقش فيما بعد الجهود الرامية الى التغلب على هذه العقبات . بيد أنه يبقى شاغلان رئيسيان آخران هما : الصفات الجذابة الكامنة في شروط زراعة بعض المحاصيل غير المشروعة وتجهيزها وتسويقها ، والأهم من ذلك كله الأسعار المتزايدة باستمرار التي يدفعها تجار المخدرات للمحاصيل غير المشروعة .

٤٨ - وعلى خلاف معظم المحاصيل تنمو شجيرة الكوكا على أرض شديدة الانحدار وفي تربة قليلة الخصوبة . وهي تنتج ورقة أقل وزنا عن معظم المحاصيل بالنسبة الى الهكتار الواحد ، على الرغم من أنه يتعين وصولها الى الأسواق خلال ثلاثة أيام فانه يمكن نقلها بسهولة نسبية اذا لم يحضر تجار المخدرات الى المزرعة لأخذها . وعلى الرغم من أن شجيرة الكوكا لا تصل الى مستوى الانتاج الكامل حتى السنة الثانية فانه يحدث انتاج جزئي في السنة الأولى . وعلاوة على ذلك فانه نظرا لكونها معمرة ، وتنتج في العادة لمدة تتراوح بين ١٢ و ١٥ سنة ، فان عملية تدهورها الطبيعي البطيئة لا تشجع على احلال محاصيل بديلة مشروعة محلها في المدى القصير . ولأنها تحصد عدة مرات في السنة فانها تحتاج الى رعاية ضئيلة نسبيا ، وتوفر تدفقا مستمرا من الدخل . ويزدهر نبات القنب في مجموعة شديدة التنوع من الظروف ويحتاج الى رعاية ضئيلة ، وفي حين أن خشخاش الأفيون لا يحتاج الى رعاية منتظمة لازالة الأعشاب فان منتج الأفيون قليل الوزن وقابل للتلف .

٤٩ - والسبب الرئيسي في افتقار المحاصيل المشروعة الى القدرة التنافسية الاقتصادية هو أن الوسطاء وتجار المخدرات يستطيعون في كثير من الأحيان أن يبقوا أسعار المحاصيل غير المشروعة أعلى من أسعار المحاصيل المشروعة. ويبين الجدولان ١ و ٢ الدخل الصافي للمزرعة من زراعة خشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا، بالمقارنة بالمحاصيل البديلة الممكنة من الناحية الزراعية في باكستان في عام ١٩٩٢ وفي بوليفيا في عام ١٩٩٠. وفي حين أن الأسعار والدخول تتباين عبر الزمان والمكان فانه يرجح أن تبقى الآثار المترتبة على الجداول كما هي. وتوحي الدراسات بأن الفروق بين أسعار المحاصيل المشروعة وغير المشروعة كانت من قبل أكبر بكثير مما يتضح من الجدولين. والزيوت الأساسية والزعفران والسافرون، وهما غير مدرجين، يمكن أن تتنافس مع خشخاش الأفيون على أساس الهكتار الواحد، لكن الأسواق لن تتحمل زيادات كبيرة في العرض. كما يبين الجدول ٢ السنوات اللازمة لبلوغ الانتاج الكامل لأنه في حين أن اللوز الاسترالي (بندق كوينزلاند) والمطاط يجلبان ربحا أكبر من شجيرة الكوكا عندما يبلغان مستوى الانتاج الكامل فانهما يحتاجان الى عدد من السنوات يبلغ ٩ و ١٥ على التوالي ليبلغا مستوى الانتاج الكامل (رغم استبانة نباتات المطاط التي تنضج خلال نحو خمس سنوات واستخدامها في بعض المناطق). والاستثمار في مثل هذه المحاصيل يتطلب القدرة على تحمل خسارة في الايرادات الحالية ويتطلب استثمارا مجازفا طويل الأجل تتوقف ربحيته على تقلبات الأسواق التي لن تتحمل زيادات في العرض دون أن ينتج عن ذلك انخفاض في السعر وفي الربحية.

الجدول ١ - صافي ايرادات المزرعة (من الهكتار) من خشخاش الأفيون والمحاصيل البديلة في باكستان، عام ١٩٩٢

المحصول	الدخل الصافي من الهكتار (بدولارات الولايات المتحدة)	باعتباره نسبة مئوية من ايرادات الخشخاش
خشخاش الأفيون	١ ٦٨٩	١٠٠ر٠
البصل	١ ٢٧٢	٧٥ر٣
النعناع	١ ١٧٨	٦٩ر٨
الكرنب	٩١٣	٥٤ر١
الذرة	٢٧٩	١٦ر٥
الشعير	٢٥٦	١٥ر١
القمح	٢٢٢	١٣ر١
العدس	٢١٩	١٢ر٩

المصدر: يوندسيب، "صناعة المواد الأفيونية غير المشروعة في باكستان"، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤.

ملاحظة: تتضمن الأرقام تكاليف الانتاج (البذور والأسمدة والمبيدات الحشرية والعمال المأجورين والعمال من أفراد الأسرة والري الخ).

الجدول ٢ - صافي ايرادات المزرعة (من الهكتار) من الكوكا والمحاصيل البديلة في بوليفيا (١٩٩٠) والسنوات اللازمة قبل بلوغ الانتاج التجاري والكامل

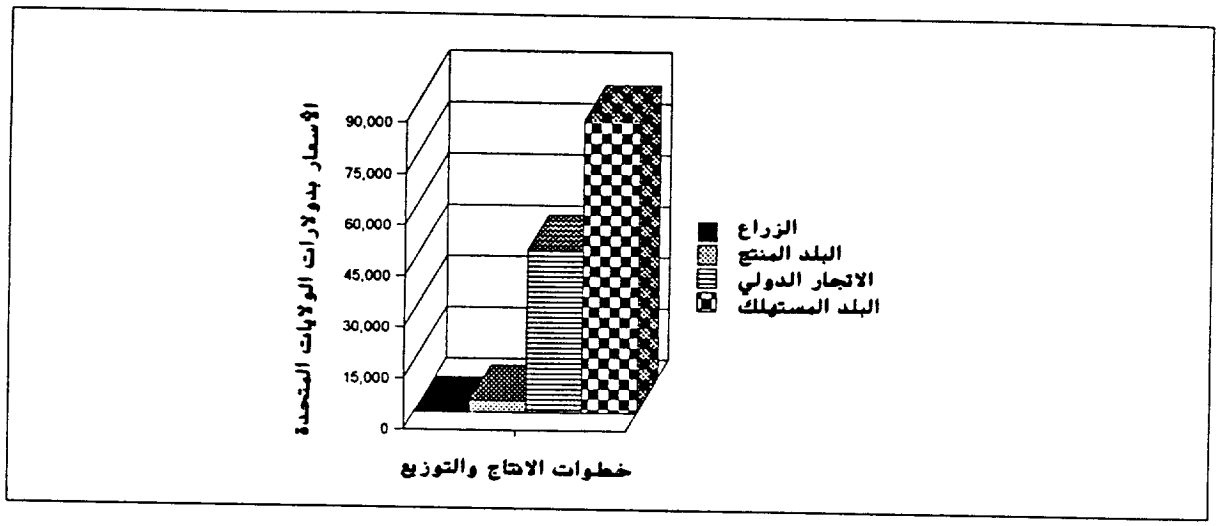
المحصول	الدخل الصافي من الهكتار (بدولارات الولايات المتحدة)	باعتباره نسبة مئوية من ايرادات الكوكا	عدد السنوات قبل الانتاج التجاري	عدد السنوات قبل الانتاج الكامل
الكوكا	١ ٩٤٠	١٠٠ر٠	١	٣-٢
اللوز الاسترالي (بندق كوينزلاند)	٣ ٦٤٠	١٨٧ر٦	٧	١٠-٩
المطاط	٢ ١٠٤	١٠٨ر٥	١٠	١٥
الأناناس	١ ٦٧٩	٨٦ر٥	١	٢
الفلفل الأسود	١ ٢١٧	٦٢ر٧	٤	٥
البرتقال	١ ١٥٦	٥٩ر٦	٤	٧
قلوب النخيل	١ ٠٧١	٥٥ر٢	٤	٥
البن	٩٠٧	٤٦ر٨	٤	٦
الكاكاو	٥٨٨	٣٠ر٣	٤	٨
صبغة نباتية	٤١٢	٢١ر٢	٣	٢
الموز	١٥٧	٨ر١	٢	٢
الذرة	١٤٦	٧ر٥	١	١

المصادر : يوندسيب ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة ، مقتطفة في Bolivia and Coca, A Study on Dependency ، معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية ودراسات جامعة الأمم المتحدة عن أثر تجارة المخدرات غير المشروعة (لندن ، لين رينر ، ١٩٩٥) ، المجلد الأول ، الجدول ١-٨ ، ص ٢٠ والجدول ٦-٣ ، ص ١٣٨ .

ملاحظة : تتضمن الأرقام تكاليف الانتاج (البذور والأسمدة والمبيدات الحشرية والعمال المأجورين والعمال من أفراد الأسرة والري الخ) .

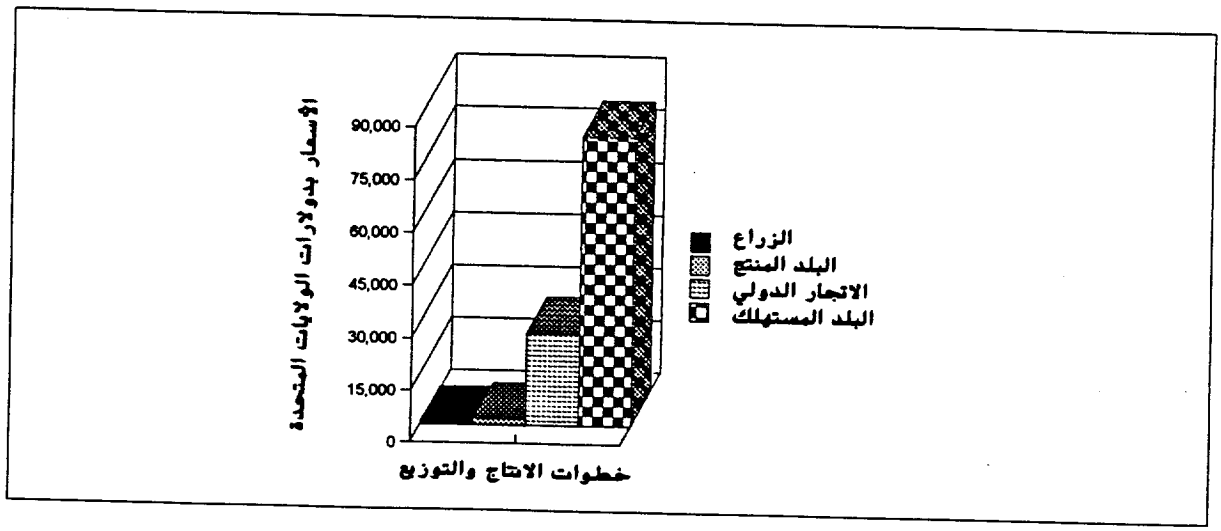
٥٠ - والسبب في استطاعة تجار المخدرات أن يبقوا أسعار المحاصيل غير المشروعة أعلى من أسعار المحاصيل المشروعة في معظم الحالات هو أن أسعار محاصيل المواد الخام تمثل جزءا ضئيلا جدا من الأرباح التي تجنى من صناعة المخدرات غير المشروعة والاتجار بها وبيعها ، حسبما يبين الشكلان التاسع والعاشر بالنسبة الى الاتجار بالهيروين والكوكايين الى أوروبا والولايات المتحدة ، على التوالي . وحيث أن نسبة ضئيلة فقط من سعر التجزئة النهائي يعود الى الزراع فانه يمكن لتجار

الشكل التاسع - توليد "القيمة المضافة" للهيروين في شبكة التوزيع الى أوروبا ، ١٩٩٢



المصدر : E/CN.7/1995/3 ، ص ١٢ .

الشكل العاشر - توليد "القيمة المضافة" للكوكايين في شبكة التوزيع الى الولايات المتحدة ، ١٩٩٢



المصادر : استبيانات التقارير السنوية الواردة الى المدير التنفيذي والمصادر الأخرى ليوندسيب .

جيم - النمو الاقتصادي والزراعة غير المشروعة

٥١ - تضمنت بعض تعاريف سياسة المخدرات ، أو حتى التنمية البديلة ، جوانب للنمو الاقتصادي العام ، أو اقترحت أن يكون النمو الاقتصادي الشامل في البلدان المنتجة استراتيجية بديلة لخفض المعروض من المخدرات غير المشروعة . ومن الضروري التمييز بين النمو الاقتصادي العام وما هو موصوف أدناه باعتباره تنمية بديلة .

٥٢ - والنمو الاقتصادي المستدام في البلدان النامية هو هدف للسياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والدولية بغض النظر عن أهداف السياسة المتعلقة بالمخدرات . بيد أن فكرة أن مستوى التنمية الاقتصادية لبلد من البلدان هو السبب الرئيسي أو الجذري للزراعة غير المشروعة ولاستخراج المخدرات وانتاجها هي مسألة يبالغ فيها في كثير من الأحيان : فهناك بلدان نامية كثيرة لا توجد فيها زراعة غير مشروعة ، وهناك بلدان متقدمة توجد فيها زراعة غير مشروعة على نطاق واسع ؛ وقد ازداد الانتاج غير المشروع لعدد كبير من المخدرات التركيبية في عدد كبير من البلدان المتقدمة بالمقارنة بالبلدان النامية . وعلاوة على ذلك فانه في حين أن النمو الاقتصادي قد يفيد بصورة غير مباشرة مجالي الصحة والتعليم ومجالات أخرى للسياسة الاجتماعية ، بما في ذلك السياسة المتعلقة بالمخدرات ، فانه يمكن أن ييسر أيضا جوانب مختلفة من الاتجار غير المشروع بالمخدرات .

٥٣ - ويبدو أن هناك آليتين يمكن أن يعزز بهما النمو الاقتصادي مكافحة المخدرات . الأولى تعمل لو ازدادت سيطرة الدولة على مناطق زراعة كانت من قبل منعزلة ، وذلك بتحسين الهياكل الأساسية من الطرق والاتصالات ، الأمر الذي ييسر انفاذ القوانين وعمليات الابادة . والثانية تعمل لو أوجد النمو الاقتصادي فرصا اقتصادية تنافسية تمنع الآخرين من مزاولة الزراعة غير المشروعة أو تشجع على هجرة العمال والزراع من مناطق الزراعة غير المشروعة . واذا لم يعادل المساحة المهجورة والثغرة التي يمكن أن تحدث في السوق غير المشروعة أنشطة زراع آخرين ينتج انخفاض في مساحة الأراضي الزراعية المزروعة بنباتات غير مشروعة .

٥٤ - ومن منظور مكافحة المخدرات يخضع الجانب التحويلي للنمو الاقتصادي العام لقيود القدرة التنافسية الاقتصادية الموصوفة فيما يتعلق باستبدال المحاصيل ، وهي قيود تتحكم فيها الأسعار الأعلى والأكثر مرونة للمحاصيل غير المشروعة ، والدخل الأعلى الناتج الذي يمكن الحصول عليه . وعلاوة على ذلك فانه في ترتيبات التفاوض لتخفيض الزراعة غير المشروعة تكون للمساعدة الاقتصادية العامة أهمية أقل من المساعدة الانمائية البديلة المستهدفة . وفي حين توجد أدلة على أن الانكماش الاقتصادي في القطاع المشروع قد يحمل العمال على الهجرة الى مناطق الزراعة غير المشروعة ، كما حدث في بوليفيا خلال الثمانينات ، فانه توجد أدلة أقل على أن الازدهار الاقتصادي في القطاع المشروع يسبب العكس عندما يكون قد أخذ بالزراعة غير المشروعة فعلا . وفي المنطقة الآندية فان العمال الذين يغرون بالهجرة مرة أخرى الى النشاط الاقتصادي المشروع يكونون على الأرجح العمال المساعدين

المهاجرين في تجارة الكوكا - جامعي الأوراق والدراسين - وليس الزراع الذين اعتادوا على دخول أعلى وأكثر انتظاما ، واستثمروا قدرا من الأموال في المنطقة . ومن ثم فانه ينتظر أن يكون للنمو الاقتصادي أثر غير مباشر حدي فقط في منطقة الزراعة غير المشروعة . ومتى استقر الزراع في زراعة شجيرات الكوكا فان الأثر الطويل الأجل للهجرة الكبيرة الى المناطق الحضرية قد يزيد أساسا التكاليف الحدية للعمال الموسميين المهاجرين في عملية الانتاج .

٥٥ - والأرقام القياسية للتنمية البشرية تعطي مؤشرا مقارنا عاما وعبر وطني للتنمية .[٥] ومن البلدان الرئيسية للزراعة غير المشروعة تعتبر تايلند وكولومبيا والمكسيك والولايات المتحدة على مستوى عال من التنمية البشرية ، وتعتبر الدول الأعضاء في كومنولث الدول المستقلة في وسط آسيا اما على مستوى عال أو على مستوى متوسط من التنمية البشرية ، وتعتبر بوليفيا وبيرو وجامايكا وجنوب افريقيا والصين وفييت نام ولبنان والمغرب على مستوى متوسط من التنمية البشرية ، وتعتبر أفغانستان وباكستان وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وميانمار والهند على مستوى منخفض من التنمية البشرية . ولأن الأرقام القياسية للتنمية البشرية هي مؤشر مركب لا يمكن أن يعكس التباين في مستويات التنمية داخل بلد من البلدان ، فان نهج المناطق تجاه التنمية البديلة سيناقش في الجزء التالي . بيد أنه لا يوجد على المستوى الوطني ترابط وثيق بين الأرقام القياسية للتنمية البشرية ومراتب الأرقام القياسية للتنمية البشرية أو الناتج المحلي الاجمالي من جهة والمساحة الاجمالية للزراعة غير المشروعة أو المساحة المنزرعة بكل محصول على حدة في مناطق الزراعة غير المشروعة من جهة أخرى ، حتى عندما يعنى فقط بالبلدان التي توجد فيها مساحات كبيرة من الأراضي المزروعة بنباتات غير مشروعة .

دال - التنمية البديلة

١ - التقنية

٥٦ - سميت تقنية التنمية البديلة بأشكالها المختلفة[*] التنمية الريفية المتكاملة وتنمية المناطق وتنمية الأراضي الجبلية . وغني عن البيان أن المنهجية المجملة هنا قد اختلفت كثيرا في تطبيقها .

٥٧ - تجرى التنمية البديلة عن طريق تقديم المساعدة الانمائية بشرط اجراء تخفيضات في الزراعة غير المشروعة (حوافز) والانفاذ الفعلي للقوانين ، عندما يكون ذلك مناسبا (مثبطات) . وتتخذ المساعدة الانمائية ثلاثة أشكال رئيسية هي : تنمية الهياكل الأساسية ؛ وتوفير مصادر دخل زراعية بديلة ؛ وتقديم مصادر دخل غير زراعية بديلة . والهدف من الشكلين الأخيرين هو توفير دخل بديل معقول ، لأن

(*) للاطلاع على خلفية أشمل أنظر "التنمية البديلة باعتبارها أداة لمكافحة المخدرات" ، ورقة المعلومات التقنية رقم ٥ الصادرة عن يوندسيب ، ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣ .

الخبرة قد أثبتت أن القدرة على التنافس الاقتصادي مع المحاصيل غير المشروعة لا يمكن أن يكون هو الهدف الوحيد من التنمية البديلة . ويتضمن نهج التنمية البديلة مرونة ترمي الى التكيف مع الاحتياجات والظروف المحلية ، وبحوث ودراسات جدوى ، وعملية تدريجية طويلة .

٥٨ - وفي عملية التفاوض يستطيع المجتمع المحلي أن يمنح الأولوية لوسائل معينة للراحة ، تكسب الأعمال الانمائية الأولى صفة سرعة المكافأة ، التي تحوز على الثقة المحلية . ويتعهد المجتمع المحلي ، باعتبار ذلك جزءا من العقد المبرم مع الوكالة الانمائية ، بتخفيض المزروعات غير المشروعة أو ازالتها ، باعتبار ذلك عملية تدريجية تتمشى مع التقدم المحرز في تنمية الهياكل الأساسية وتوفير مصادر بديلة للدخل .

٥٩ - ويمكن لتنمية الهياكل الأساسية أن تشمل مجموعة كبيرة من الامكانيات ، منها توفير مياه الشرب والكهرباء والمستشفيات والمدارس ، وكلها ذات وزن في عملية التفاوض . وتتضمن تنمية الهياكل الأساسية الاقتصادية اقامة الطرق لتوفير الوصول الى الأسواق ، والري وتوفير الماشية والأسماك والتدريب على أساليب الزراعة واقامة مرافق لتخزين الغلال وللتجهيز ومرافق زراعية صناعية . ويتضمن تقديم المساعدة التقنية الى الأنشطة الاقتصادية المشروعة التعاون في أعمال البحث والتدريب في مجال الزراعة ، وتقديم الأسمدة والبذور من أجل المحاصيل المشروعة ، وتقديم المساعدة في تطوير النقل وفي بحوث وعمليات التسويق . ويهدف توفير مرافق الائتمان للزراع الى تخفيض الاعتماد الاقتصادي على الزراعة غير المشروعة خلال فترة الانتقال الى النشاط الاقتصادي المشروع .

٦٠ - ومع اكتمال العمل الانمائي تضطر المجتمعات المحلية الى الوفاء بالتزاماتها في الاتفاق وتخفيض الزراعة غير المشروعة وفقا للجدول الزمني المتفق عليه . ويمكن أن يتمثل حافز آخر لكفالة الالتزام بالجدول الزمني في استخدام انفاذ القوانين الذي له ما يبرره ، ربما بالتشاور مع زعماء المجتمعات المحلية . وهذه الخطوة يمكن أن تكون أقل من حيث المعاقبة خلال الفترة الانتقالية ، وينبغي الدعاية جيدا بشأنها لتحقيق الأثر الردعي الأقصى .

٦١ - ويعتبر المؤشر المثالي لأداء مشروع للتنمية البديلة هو الفائدة الاجتماعية الصافية - بالنسبة الى كل وحدة من وحدات الانفاق - لتخفيض الاستهلاك وما يتصل به من تكاليف نتيجة لانخفاض العرض غير المشروع . وعلى نحو أكثر واقعية يمكن أن تقيس المشاريع تكاليف التخفيضات بالنسبة الى الهكتار الواحد ، وأن تسعى الى قياس نزوح الزراعة غير المشروعة الى مناطق أخرى ، ان حدث ذلك . والشيء المثالي هو استخدام مجموعة مؤشرات متوسطة ، تتضمن القيمة الانتاجية الصافية للنشاط الاقتصادي في منطقة ما ، وهي يمكن أن تبين وجود دخل بديل معقول .

٢ - المخاطر

٦٢ - التنمية البديلة لا تخلو من مخاطر كبيرة . فتحسين الري قد يؤدي الى نتيجة عكسية لو استخدم لتحسين الزراعة غير المشروعة . والطرق قد تيسر نقل المحاصيل المشروعة وغير المشروعة على حد سواء ، وقد سجلت حالات تستخدم فيها الطرق كمدارج لهبوط الطائرات . وفي عام ١٩٨٦ أوقف لهذه الأسباب شق الطرق من جانب وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة في منطقة تشاباريه في بوليفيا ، وان كان قد استؤنف في عام ١٩٨٨ .[٦] والطرق لا تتيح بالضرورة تسويق المحاصيل ، فتكاليف النقل يمكن أن تكون مرتفعة الى حد مقيد . وقد قدر أن تكاليف النقل من وادي والياغا العلوي في بيرو يمكن أن تصل الى ٦٠ في المائة من ايرادات بيع المحاصيل ، ويمكن أن تبلغ نسبة تتراوح بين ٨٠ و ٨٥ في المائة من المحاصيل المنقولة من منطقة تشاباريه الى كوتشابمبا .[٧] وثمة تقارير مفادها أن أسعار السوق العادية لنقل المحاصيل من منطقة تشاباريه الى لاباس تساوي تقريبا ضعف ايرادات بيع المحاصيل . وعندما تنقل المحاصيل الى المراكز الوطنية ، فان النفاذ الى الأسواق الدولية ، التي تكون عادة تنافسية للغاية ومن الصعب النفاذ اليها ، لا يكون أكيدا . وستناقش فيما بعد في هذا التقرير دراسات جدوى سوقية حديثة للمنتجات الآندية .

٦٣ - وسمي أحد القيود الرئيسية للتنمية البديلة بالشرطية العكسية . فبالنسبة الى المجتمعات المحلية التي لا تزاول الزراعة غير المشروعة فان امكانية الحصول على المساعدة الانمائية يمكن أن تجعل الزراعة غير المشروعة تبدو جذابة . ومن ثم فانه يوجد خطر حدوث توسع في الزراعة غير المشروعة . وكان رد السياسة العامة على هذا الخطر في الثمانينات هو التنمية البديلة على مستوى المناطق لشمول المناطق الفعلية للزراعة غير المشروعة والمناطق التي يمكن أن تبدأ فيها هذه الزراعة . وهكذا ازدادت التكاليف بالنسبة الى التغطية ، وعلى العكس من ذلك حدث أيضا انخفاض في القدرة التفاوضية للمساعدة الانمائية في مناطق الزراعة غير المشروعة . ووسط هذه الظروف يمكن أن يصعب عمليا ومفاهيميا التمييز بين السياسة المتعلقة بالمخدرات والسياسة الانمائية .

٦٤ - ويرمي نهج المشاريع تجاه التنمية البديلة الى تخفيض الزراعة غير المشروعة داخل مناطق معينة . بيد أن هذا النهج يجعل من المرجح أن تشجع التنمية البديلة نزوح الزراعة غير المشروعة الى مناطق أخرى بصورة أكيدة تقريبا بقدر أكبر مما تفعل الابادة ، لأن العمل الانمائي يكون تدريجيا ويستغرق وقتا طويلا . ولدى تجار المخدرات وقت طويل للبحث عن مصادر أخرى للمحاصيل غير المشروعة ورعايتها .

٦٥ - في حين أن القدرة على التنافس الاقتصادي مع المحاصيل غير المشروعة ليس هدفا للتنمية البديلة فان امكانية أن تكون المحاصيل غير المشروعة مصدرا أكبر للدخل من الأنشطة الاقتصادية المشروعة ما زال مشكلة كبرى . وفي معظم الظروف تكون المحاصيل المشروعة أقل جاذبية من الناحية الاقتصادية من المحاصيل غير المشروعة . وتبذل أحيانا جهود سافرة لادامة الأوضاع الراهنة ،

بما في ذلك احتجاجات على التنمية وتخريب الهياكل الأساسية واتلاف المحاصيل المشروعة . ومن المعروف أن تجار المخدرات يعطون الزراع قروضا لكفالة مواصلتهم الزراعة غير المشروعة ، وهذا حافز يعززه أحيانا استعمال القوة فعلا أو التهديد باستعمالها . وصغر نسبة الأرباح التي تعود على الزراع (أنظر الجدولين التاسع والعاشر) ، مقترنة بقوة جذب الأسواق الاستهلاكية القائمة ، تؤدي الى ادامة الجاذبية الاقتصادية للزراعة غير المشروعة .

٣ - التنفيذ

٦٦ - تتطلب أعمال التنمية البديلة موظفين ماهرين متعددي التخصصات ، وهذا مورد نادر . وحتى عندما توجد الموارد فان نطاق العمل ولوجستياته يمكن أن يؤديا الى مشاكل في التنسيق داخل المشاريع . وقد يستغرق اختبار وتجريب المحاصيل البديلة عدة سنوات داخل كل منطقة . وفي حين أنه من المهم للغاية الحصول على مساندة المجتمع المحلي والحكومة على جميع المستويات فقد يصعب حشد التأييد . وقد تسير عملية تمويل المشاريع داخل البيروقراطية المتعددة المستويات ببطء ، وقد يصعب توريد المعدات .

٦٧ - وكما لاحظت اللجنة الفرعية المعنية بالتنمية الريفية التابعة للجنة التنسيق الادارية في تقريرها (الذي صدر دون رمز) عن أعمال دورتها الثالثة والعشرين المعقودة في باريس من ٣١ أيار/مايو الى ٢ حزيران/يونيه ١٩٩٥ ، حتى في المناطق التي لا توجد فيها زراعة غير مشروعة فان معايير تنفيذ التنمية الريفية ورصدها وتقييمها ليست واضحة تماما ، وتنقح أحيانا استجابة للاحتياجات المتغيرة . ولاحظ الاجتماع السادس للفريق العامل المعني بالمساهمة الصناعية في التنمية الريفية الذي استعرض الردود الواردة من ١٢ وكالة للتنمية الريفية على استبيان لتقصي الحقائق - في تقريره الوارد في تقرير اللجنة الفرعية المعنية بالتنمية الريفية والتابعة للجنة التنسيق الادارية عن أعمال دورتها الثالثة والعشرين ، أن الفشل الواضح لنهج التنمية الريفية المتكاملة في الماضي والتخلي عنه فيما بعد ، كانا نتيجة لأخطاء تقنية وادارية وبرمجية جسيمة وليس نتيجة عيوب . وعلاوة على ذلك لاحظ الفريق العامل أن احدى المشاكل المستمرة التي واجهت التنمية الريفية أحيانا هي الأثر البيئي المدمر وافتقار بعض الحكومات الى التزام حقيقي بالهدف العام للتنمية الريفية . وتنفيذ التنمية البديلة يتطلب كل العناصر اللازمة للتنمية الريفية ، ويجري في ظروف كثيرا ما تكون أشد صعوبة من الظروف التي تجري فيها التنمية الريفية العامة مع اعتبار اضافي هو أن العمل يكون وسيلة غير مباشرة لتحقيق انخفاض في الزراعة غير المشروعة .

٤ - الجهود المبذولة مؤخرا لتخفيض المساحات المزروعة

٦٨ - كانت التنمية البديلة ، وما زالت ، أو هي حاليا ، موضوع برامج أو مشاريع في معظم المناطق الرئيسية التي يزرع فيها خشخاش الأفيون أو شجيرة الكوكا زراعة غير مشروعة . وكانت الجهود الدولية لمكافحة خشخاش الأفيون في آسيا قد بدأت في أوائل السبعينات ، ولمكافحة شجيرة الكوكا في أمريكا اللاتينية في الثمانينات . وفي حين ترد أدناه المعلومات المتعلقة بالجهود الوطنية والثنائية ، حيثما كانت تلك المعلومات متاحة ، ينصب التركيز على المشاريع والبرامج ذات الصلة باليوندسيب ، التي ترد عنها معلومات تصل الى منتصف عام ١٩٩٥ .

خشخاش الأفيون

٦٩ - في أفغانستان ، لم ينجح مشروع التنمية البديلة الوحيد الذي اضطلع به اليوندسيب في تحقيق أهدافه الخاصة بمكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية ، على الرغم من انفاق نحو ٨ر٥ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة على المشروع حتى منتصف عام ١٩٩٥ . فقد أعاقت العقبات الناجمة عن اقتتال الفصائل في مناطق المشروع عمليات المشروع ، وأدت الى تأجيل البرامج أو تحويلها الى مكان آخر ، بينما أدت الصعوبات اللوجستية الناجمة عن بعد مناطق المشروع الى ضرورة السفر على الأقدام أو على دواب النقل لعدة أيام . وبعد الوصول الى منطقة المشروع ، كانت استبانة الموارد المناسبة في المجتمعات المحلية الريفية تستغرق وقتا يؤدي الى بطء الأنشطة . وبحلول نيسان/أبريل ١٩٩٥ ، كانت مستويات زراعة خشخاش الأفيون قد ازدادت . وكان الانخفاض الكبير المقدّر في زراعة خشخاش الأفيون بين عام ١٩٩٤ وعام ١٩٩٥ مستقلا عن جهود التنمية البديلة .

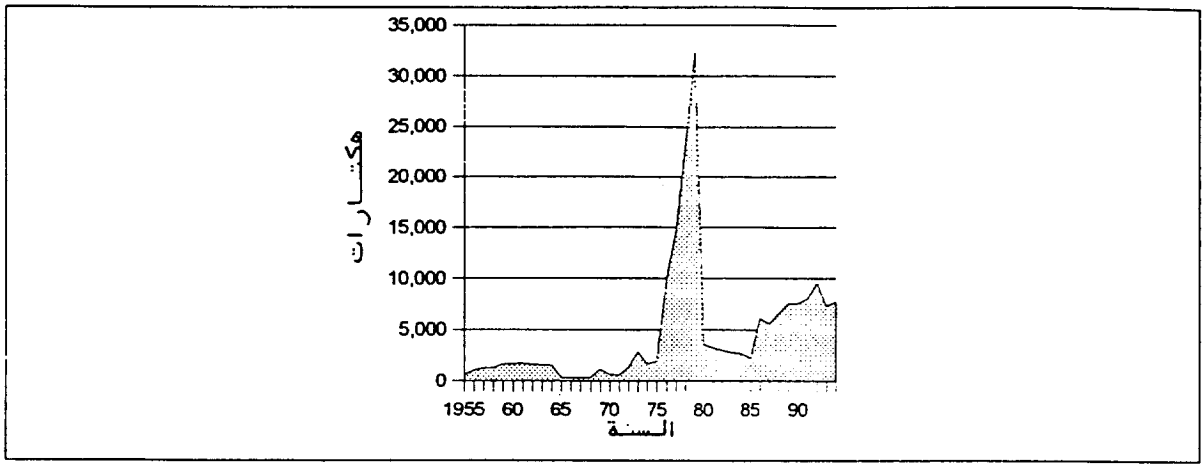
٧٠ - وفي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ، بدأت مشاريع الأمم المتحدة للتنمية البديلة لمناطق المرتفعات في عام ١٩٨٩ في منطقة تحتوي على ما يقدر بـ ٣٩٠ هكتارا من زراعات خشخاش الأفيون وتنتج ٣ر٥ أطنان من الأفيون ، أي ما يزيد قليلا على ١ في المائة من المجموع للبلد كله . وجرى تشييد طريق موصل للمنطقة ، وتطوير انتاج الرز والبن والفاكهة والخضروات وتخزينها وتجهيزها ، وكذلك تربية الماشية وصيد الأسماك . وحدث أثناء المدة المعنية انخفاض بنحو ٦٠ في المائة من المساحات المزروعة المقدرة في مجمل البلد ، يعود جزء كبير منه الى سوء الأحوال الجوية لا لتدابير ابادة المزروعات أو التدابير الأخرى الخاصة بالسياسات (زراعة خشخاش الأفيون ليست محظورة) . وفي عام ١٩٩٤ ، وبعد انفاق ٦ ملايين من الدولارات ، كانت المساحات المزروعة المقدرة قد انخفضت بنسبة ٨٠ في المائة والانتاج المقدر قد انخفض بنسبة تزيد على ٩٠ في المائة ، ليصبح ٣٠٠ كيلوغرام ، في منطقة المشروع . والاستنتاج المتحفظ الذي نستنتجه هو أنه ، مع مراعاة الانخفاض العام ، يمكن أن تعزى نسبة تصل الى ٢٠ في المائة من انخفاض المساحات المزروعة في منطقة المشروع الى أعمال التنمية البديلة ، وعليه فحتى عام ١٩٩٤ تكون التكلفة المقدرة لتخفيض المساحات المزروعة بمقدار هكتار واحد هي نحو ٣٠٧ ٢٩ دولارات .

٧١ - وبدأت برامج مشاريع اليوندسيب في منطقة مرتفعات سينغ خواني في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية في عام ١٩٩١ . وخلص التقييم الذي أجري في عام ١٩٩٥ الى أن تلك المشاريع لم تحقق ، بعد انفاق ٦ ملايين من الدولارات عليها ، أية أهداف تتعلق بمكافحة المخدرات والموثرات العقلية . وجابهت أعمال المشاريع حالات تأخير ومشاكل في سحب الأموال المقترضة .

٧٢ - وفي المكسيك ، استمر برنامج الأمم المتحدة للتنمية البديلة من عام ١٩٨٩ الى عام ١٩٩٢ . وكان هدفه تشجيع الأنشطة الاقتصادية المشروعة وتعاونيات العمال من خلال الحلقات الدراسية والتدريب والمساعدة التقنية وكذلك من خلال تطوير الهياكل الأساسية . وفي ختام المشروع ، كانت الزراعة غير المشروعة قد ازدادت على الرغم من انفاق ١٥ مليون دولار في مناطق واخاكا وغيريرو وميتشواكان .

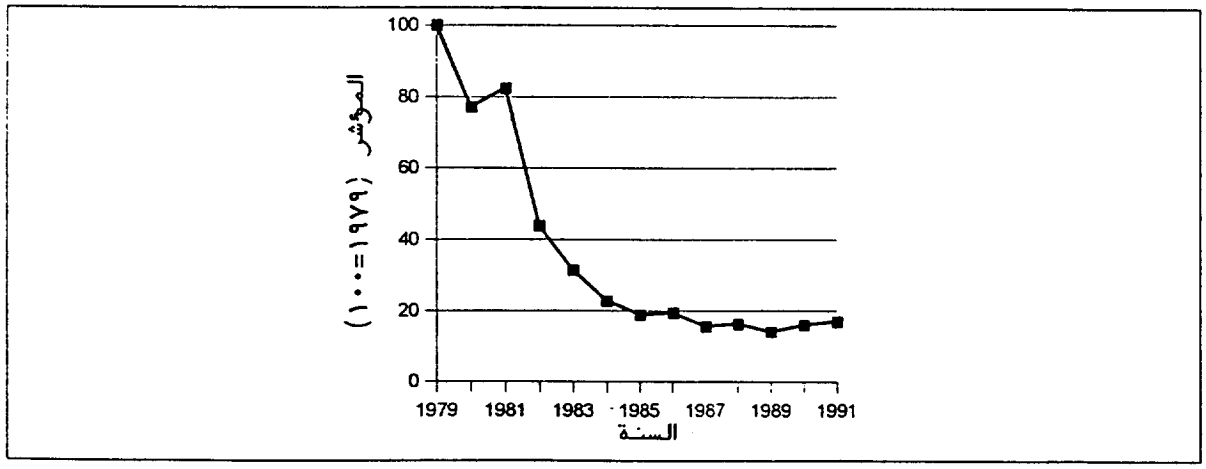
٧٣ - وفي باكستان ، أشير الى مشروع بونر في منطقة سوات في المحافظة الحدودية الشمالية الغربية باعتباره نموذجا لتنفيذ الأعمال الانمائية في مناطق الزراعة غير المشروعة .[٨] فقبل عام ١٩٧٦ كانت منطقة بونر تنتج نحو ثلث الأفيون الذي ينتج في باكستان . وفي منطقة المشروع ، ازدادت المساحة المزروعة بخشخاش الأفيون من ٨٧٨ ٢ هكتارا في موسم ١٩٧٥ - ١٩٧٦ الى ٠٢٥ ٤ هكتارا في موسم ١٩٧٨ - ١٩٧٩ ، ولكن انخفضت الى الصفر في عام ١٩٨٣ .[٩] ويبين الشكل الحادي عشر المساحات المقدرة لزراعة خشخاش الأفيون في باكستان من عام ١٩٥٥ الى عام ١٩٩٤ . وقد أدى انفاذ حظر على الأفيون على كامل نطاق الدولة ، وحدوث انخفاض حاد في أسعار الأفيون مبين في الشكل الحادي عشر وناجم عن ازدياد المنافسة الأفغانية ، الى انخفاض كبير في زراعة الخشخاش في جميع أنحاء باكستان . فبحلول موسم ١٩٨١ - ١٩٨٢ كانت زراعته قد انخفضت الى ٢٠ في المائة من مستوياتها السابقة في منطقة بونر ، والى ١٠ في المائة من مستوياتها السابقة في بقية القطر . ويبين الشكل الثالث عشر اتجاه انخفاض زراعة الخشخاش في منطقة بونر وفي بقية باكستان ، بعد أن وصلت الى ذروة في عام ١٩٧٩ . وفي حين يصعب اثبات وجود ارتباط سببي واضح بين السياسات والنتائج المحرزة ، يمكن أن يقال ان أعمال التنمية البديلة في منطقة بونر كانت السبب في نسبة تصل الى ٢٠ في المائة من انخفاض زراعة الخشخاش في المنطقة . وكانت تكلفة البرنامج ٣٦ر١١ مليون دولار بأسعار عام ١٩٩٥ ، تعادل تكلفة بحد أدنى قدره ٢٠٢ر١٢ دولارا لتخفيض المساحات المزروعة بمقدار هكتار واحد .

الشكل الحادي عشر - زراعة خشخاش الأفيون في باكستان ، ١٩٥٥ - ١٩٩٤



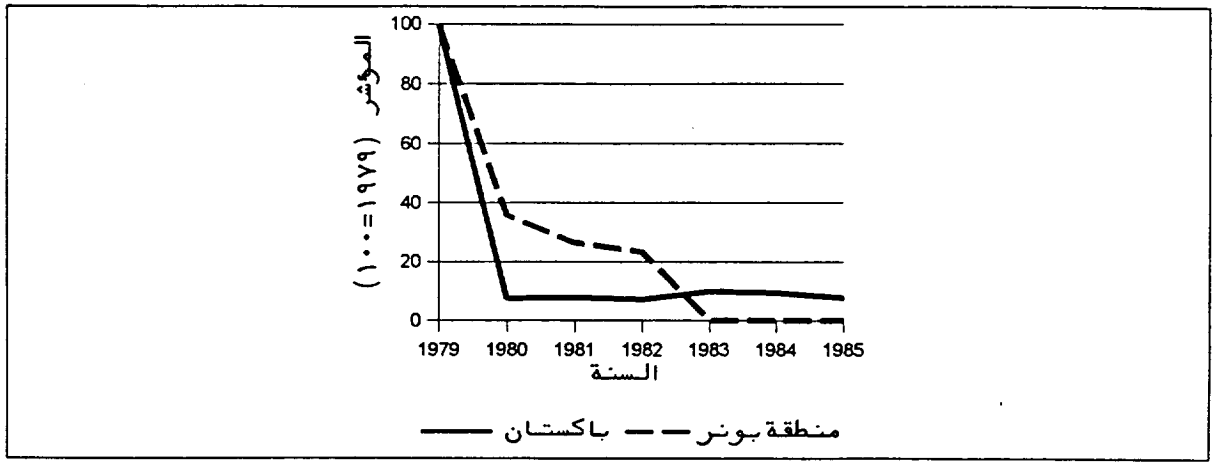
المصدر : حكومة باكستان واليوندسيب والهيئة الدولية لمراقبة المخدرات ، نشر في وثيقة اليوندسيب : "الصناعة غير المشروعة للمواد الأفيونية في باكستان" ، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ .

الشكل الثاني عشر - الاتجاهات في أسعار الأفيون في المزارع في باكستان ، ١٩٧٩ - ١٩٩١ (معدلة لاستبعاد تأثير التضخم)



المصدر : مجلس مكافحة المخدرات في باكستان ، نشر في وثيقة س. ر. على خان : "زراعة الخشخاش في المقاطعة الحدودية الشمالية الغربية ، ١٩٩١" ، تقرير أعد لشعبة التنمية الريفية ، وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية ، اسلام أباد ، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ ، الصفحة ٣١ .

الشكل الثالث عشر - انخفاض زراعة خشخاش الأفيون في منطقة بونر والمناطق الأخرى في باكستان ، ١٩٧٩ - ١٩٨٥



المصدر : حكومة باكستان واليوندسيب والهيئة الدولية لمراقبة المخدرات .

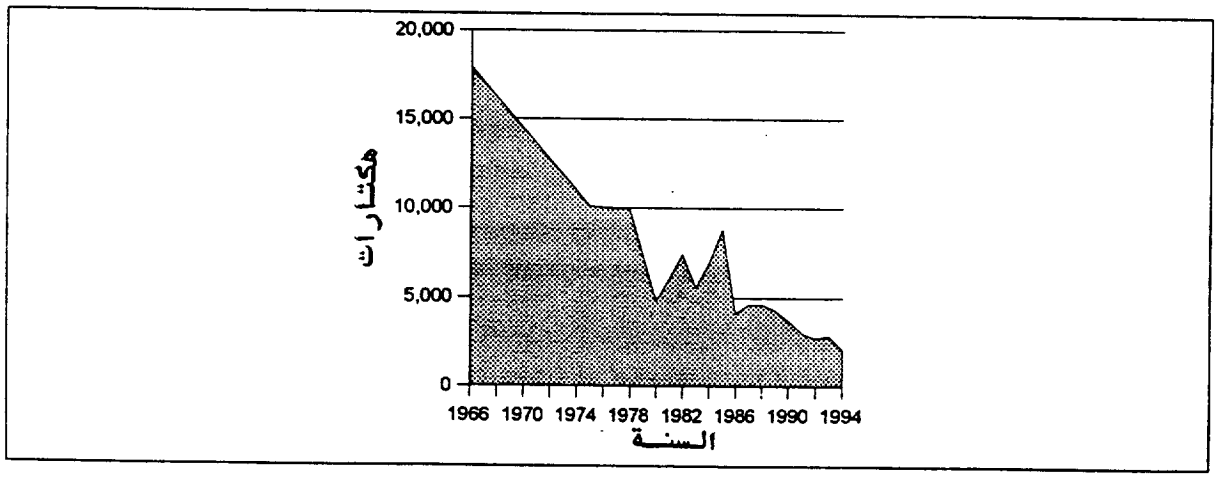
٧٤ - وبدأت في عام ١٩٨٥ جهود الأمم المتحدة للتنمية البديلة في منطقة "دير" في باكستان . وخلص التقييم الذي أجري عام ١٩٩٣ الى أن المنطقة المعنية أصبحت ، بفضل مشروع الأمم المتحدة وتدابير الانفاذ المرحلة ، خالية تقريبا من زراعة خشخاش الأفيون ، وان كان نزوح الزراعة الى المناطق المجاورة قد حدث على نطاق واسع . فقد ازدادت المساحات المزروعة بخشخاش الأفيون في المناطق المجاورة من ٢٩٦ هكتارا في عام ١٩٨٤ الى أكثر من ٩٠٠ ٤ هكتار في عام ١٩٩٣ ، وهي زيادة أكبر بخمسة أضعاف من متوسط الزيادة البالغة ثلاثة أضعاف التي حدثت على صعيد القطر ، مما يوحي بنزوح الزراعة على نطاق واسع . وكانت نفقات المشروع حتى نهاية عام ١٩٩٤ نحو ٥ر٢٣ مليون دولار .

٧٥ - وشهدت تايلند انخفاضا كبيرا في زراعة خشخاش الأفيون ، حوفظ عليه من خلال الجهود التي تبذل سنويا لابادة المزروعات . فقد انخفضت المساحات المزروعة بخشخاش الأفيون من مستوى مقدر بـ ٠٠٠ ١٨ هكتار في عام ١٩٦٥ الى ١١٠ ٢ هكتارات في عام ١٩٩٤ ، وهو انخفاض بنسبة ٨٨ في المائة ، مبين في الشكل الرابع عشر . ويعتقد أن هذا التغيير كان ناتجا عن طائفة من الأسباب ، ولا سيما ما يلي : التزام حكومة تايلند التزاما جازما بزيادة سيطرة الدولة على مناطق المرتفعات ؛ والاتجاهات الايجابية الطويلة الأجل في نمو الاقتصاد التايلندي ، الذي كان أداؤه أفضل من أداء الاقتصادات المجاورة ؛ وانخفاض ربحية الأفيون بسبب المنافسة المتأتية عن الزراعة السريعة التوسع في ميانمار ، التي سدت الثغرة التي أحدثها انخفاض الزراعة في تايلند وزادت عليها . ويبدو أن اجتماع هذه العوامل هيأ مناطق المرتفعات لتنفيذ الأعمال الانمائية . وان كان معظم مساعدات الأمم المتحدة في ميدان التنمية البديلة لم يقدم الا منذ الثمانينات ، بعد أن حدث جزء كبير من الانخفاض . ويبلغ تقدير

مستقل أجري في عام ١٩٩٣ للتكلفة الكلية لجميع جهود التنمية البديلة ١٢٥ مليون دولار ،[١٠] ويعطى هذا التقدير ، على أساس المساحة المزروعة بالخشخاش في عام ١٩٦٥ ، تكلفة مقدرة تبلغ ٨١٢ ٧ دولار لتخفيض تلك المساحة بمقدار هكتار واحد .

٧٦ - وفي ميانمار ، خفض في عام ١٩٩٤ ، بسبب القتال بين المتمردين والقوات الحكومية ، مشروع من مشاريع اليوندسيب مدته ثلاث سنوات وتكلفته ٢ر٣ مليون دولار كان قد بدأ في عام ١٩٩٢ . فقد تأجل بناء الطرق ، وفي حين بدأت بعض الأعمال الزراعية ، نهبت قرى في منطقة المشروع أثناء القتال ، وحدثت مشاكل في تزويد المشروع بالموظفين ، وكانت شبكات الاتصالات ضعيفة ولا يمكن الاعتماد عليها . وعقب ذلك بدأ في المنطقة مشروع استرشادي مدته سنة واحدة يشتمل على تقديم مساعدة تحضيرية من أجل التنمية البديلة ، تحت اشراف شعب "وا" ، بميزانية قدرها ٠٨٥ ٣٤٨ دولارا . وكان الهدف الرئيسي من المشروع تصميم مبادرات يمكن الاضطلاع بها في المستقبل ، ولكن أبلغ عن وجود صعوبات في اكتساب ثقة السكان المحليين في مناطق الاضطرابات المدنية .

الشكل الرابع عشر - زراعة خشخاش الأفيون في تايلند ، ١٩٦٦ - ١٩٩٤



المصدر : وثيقة اليوندسيب : "تقييم المساعدة المقدمة في مجال التنمية البديلة في تايلند" ، أيار/مايو ١٩٩٣ ، الجدول ألف - ١ .

ملحوظة : قدرت البيانات غير الموجودة (عن السنوات ١٩٧٤ و ١٩٧٦ و ١٩٧٧ و ١٩٧٩) من بيانات السنوات السابقة واللاحقة لها مباشرة .

شجيرة الكوكا

٧٧ - خلص استعراض مستقل أجري في عام ١٩٩٣ للجهود التي تبذلها وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية واليوندسيب في أمريكا اللاتينية الى أن "أكثر من عقد من برامج استبدال المحاصيل في البلدان مصدر الأفيون كان له القليل من الأثر في ديناميات زراعة الكوكا في المنطقة الآندية . ولم يحدث سوى القليل من الاستبدال الفعلي للمحاصيل".(١١) ولاحظ الاستعراض أنه في حين حقق بعض المشاريع زيادة في النشاط الاقتصادي المشروع وتخفيضا في زراعة الكوكا في المناطق المخصصة للمشاريع ، لا تكفل هذه الانجازات تخفيضا عاما للزراعة غير المشروعة . وخلص تقييم برامج اليوندسيب الذي أجري في عام ١٩٩٣ للجهود المبذولة في أمريكا اللاتينية الى أن التنمية البديلة يمكن ، في ظروف تخطيط وتنفيذ محددة ، أن تؤدي الى تخفيض الزراعة غير المشروعة في مناطق المشاريع ، ولكن لا ينبغي أن يمول اليوندسيب التنمية الريفية العامة غير المشتملة على عنصر مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية .

٧٨ - وفي بوليفيا ، اضطلعت بمشاريع التنمية البديلة في البداية وكالة الولايات المتحدة للتنمية البديلة ، وبدأ مشروع تنمية منطقة تشابرا في عام ١٩٨٣ وانتهى في عام ١٩٩٢ بعد انفاق ٦٤ر٢ مليون دولار . وكان الهدف من مشروع الوديان المرتفعة المتحد ، المنفذ خارج مناطق الانتاج الرئيسية ، تخفيض الهجرة الى أماكن زراعة شجيرة الكوكا في تشابرا وزيادة الهجرة من تلك الأماكن . ولاحظ تقييم أجرته وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية في عام ١٩٩٠ أنه حتى اذا أدى مشروع الوديان المرتفعة المتحد الى الحيلولة دون انتقال الأيدي العاملة من منطقته فان قوة العمل الكبيرة والمتحركة الموجودة في أنحاء أخرى من بوليفيا تكفي لتعويض مناطق زراعة شجيرة الكوكا عن هذه الخسارة وتزيد . وفي اطار أعمال تضطلع بها وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية منذ فترة أقرب ، تقدم مساعدة في مجال التسويق والتصدير ومشورة تقنية بشأن الخدمات الزراعية ، وخدمات الائتمان ، وتنمية الهياكل الأساسية .(١٢) ومن الناحية التاريخية ، كانت علاقة الأعمال الانمائية والسياسات الاقتصادية في بوليفيا بسياسات مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية علاقة مختلطة ، بل انها أسهمت أحيانا عن غير قصد في زيادة زراعة شجيرة الكوكا . فقد كانت الهجرة الى منطقة تشابرا في الستينات والسبعينات تتيسر من خلال مشروع ممول دوليا "الاستيطان" ومن خلال انشاء طريق معبد يصل الى المنطقة . وجرى تأجيل كهربة بعض المناطق ، خشية أن تؤدي كهربتها الى المساعدة على تجهيز المخدرات والمؤثرات العقلية ، وان كان هذا التأجيل قد ألغي في التسعينات . وأثناء الجفاف الذي أصاب بوليفيا في موسم ١٩٨٣ - ١٩٨٤ ، نفذ برنامج لتقديم القروض من أجل تخفيف المعاناة شجع الهجرة الى تشابرا وممارسة الزراعة غير المشروعة باعتبارها أسهل وسيلة لضمان سداد القروض .(١٣)

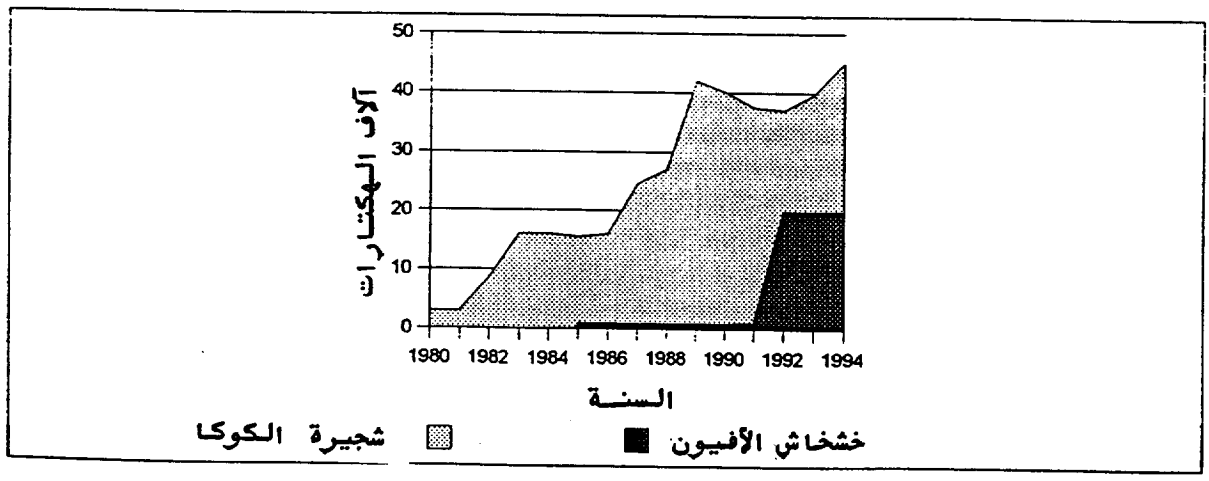
٧٩ - وبدأت جهود اليوندسيب في منطقة لاس يونغاس في عام ١٩٨٥ ، وخفضت في عام ١٩٩٠ بعد انفاق ٨ر٢١ مليون دولار ، لأن غالبية زراعة شجيرة الكوكا في المنطقة نالت ، بموجب القانون البوليفي رقم ١٠٠٨ لعام ١٩٨٨ ، وضعية انتقالية . وفي حين أن هذا التغيير التشريعي لم يؤد الى تخفيض مساحة الأراضي المزروعة بشجيرة الكوكا فانه حقق أكبر انخفاض مسجل حتى الآن في الزراعة غير

المشروعة . وأعيد توجيه جهود التنمية البديلة للتركيز على تقديم المساعدة للتحول الانتقالي عن زراعة الكوكا . وبحلول عام ١٩٩٥ كان أحد مراكز "مایاتشاسیتا" الثمانية للمجتمع المحلي التي شيدت في منطقة لاس يونغاس منذ عام ١٩٨٨ يعمل بطريقة مرضية ، وكانت ثلاثة من هذه المراكز تعمل على نحو منتظم ، وألغيت أربعة بسبب مشاكل تتعلق بالربحية . وبلغ مجموع الانفاق حتى عام ١٩٩٥ في لاس يونغاس ٣٠ مليون دولار . وكانت منطقة تشابرا مؤخرا مجال تركيز برنامج واسع النطاق للتنمية البديلة يضطلع به اليوندسيب ، ويقدر أنه أبيد منذ عام ١٩٨٧ ٠٠٠ ٢٤ هكتار من مزروعات شجيرة الكوكا في مناطق المشروع ، وان كان استحداث زراعة شجيرة الكوكا في مناطق أخرى قد خفض الأثر العام للمشروع .

٨٠ - وفي حين أن بعض الانخفاض حدث في زراعة شجيرة الكوكا في بعض مناطق المشاريع ، يبدو أن بوليفيا في مجملها شهدت ازديادا متوازيا في كل من زراعة شجيرة الكوكا والأنشطة الزراعية المشروعة . فقد ازدادت زراعة المحاصيل البديلة ازديادا كبيرا ، ولكن ذلك لم يكن بالضرورة على حساب مجمل زراعة شجيرة الكوكا ، وانما حدث ازدياد عام في الانتاج الزراعي . ولعل هذا ما كان ينبغي توقعه ، لأن كثيرا من المشاريع المبكرة للتنمية البديلة كانت المساعدة الانمائية فيه مرهونة بالقليل من الشروط ، وهذا جانب كرست له عناية خاصة في الأنشطة البرامجية لليوندسيب .

٨١ - وفي كولومبيا ، في حين ارتفع المستوى العام لزراعة شجيرة الكوكا وخشخاش الأفيون في العقد المنتهي في عام ١٩٩٤ ، حدث بعض الانخفاض في زراعة شجيرة الكوكا في مناطق مشاريع اليوندسيب . وكما هو مبين أعلاه ، ربما كانت الجهود التي بذلتها الحكومة أثناء عام ١٩٩٥ في ابادة المزروعات قد أحدثت أثرا كبيرا في مجمل الزراعة غير المشروعة ، على الرغم من أن الأثر الاجمالي لم يكن معروفا لدى كتابة هذا التقرير . ويبين الشكل الخامس عشر المساحات المقدرة المزروعة بشجيرة الكوكا وخشخاش الأفيون في كولومبيا ، التي لم تنفذ فيها أية عمليات دولية للتنمية البديلة في مناطق زراعة خشخاش الأفيون .

الشكل الخامس عشر - الزراعة غير المشروعة لشجيرة الكوكا وخشخاش الأفيون في كولومبيا ، ١٩٨٠ - ١٩٩٤



٨٢ - ويشتمل برنامج اليوندسيب في كولومبيا على مشاريع جارية في أربع مناطق . وقد بدأت الجهود في عام ١٩٨٥ في منطقة كاوكا الجنوبية ومنطقة نارينو الشمالية ، حيث خفضت المساحات المقدرة المزروعة بشجيرة الكوكا من ٤٠٠ ٥ هكتار في موسم ١٩٨٦ - ١٩٨٩ الى نحو ٧٠٠ ١ هكتار في عام ١٩٩٤ . وكانت ميزانية المشروع ٤ر٤ ملايين من الدولارات ، تمثل تكلفة مقدرة تبلغ ١٨٩ ١ دولارا فقط لتخفيض المساحات المزروعة بهكتار واحد ، وان كان يفاد بأن الزراعات الجديدة لشجيرة الكوكا في المناطق المجاورة كانت واسعة النطاق . أما المشاريع الأخرى فلم تبدأ الا في عام ١٩٩١ . ففي منطقة كاكيتا ، وبميزانية قدرها ٨٥ر٣ ملايين من الدولارات ، خفضت المساحة المزروعة بشجيرة الكوكا المقدرة بـ ٠٠٠ ٢ هكتار في عام ١٩٩١ الى نحو ٥٠٠ ١ هكتار في منتصف عام ١٩٩٥ ، في حين ازدادت الزراعة غير المشروعة خارج منطقة المشروع . وفي غوافييري ، منطقة المشروع الثالث ، خفضت المساحة المزروعة المقدرة بـ ٩٠٠ ٨ هكتار في بداية الأعمال في عام ١٩٩١ بمقدار ٢٠٠ هكتار ، بينما كانت تجري ابادة ٣٥٠ هكتارا أخرى ، في منتصف عام ١٩٩٥ . وزرعت بين شجيرات الكوكا أشجار المطاط التي تتنافس مع شجيرة الكوكا على الضوء في غضون ستة أشهر وتصل الى كامل نموها بعد ٤ سنوات أو ٥ سنوات فقط من زراعتها . وفي منطقة بوتومايو كانت المساحة المزروعة المقدرة ٢٠٠ ٣ هكتار عند بداية أعمال التنمية البديلة في عام ١٩٩١ ، أبيد منها نحو ٥٠٠ هكتار حتى منتصف عام ١٩٩٥ .

٨٣ - وفي بيرو ، وصف تقييم أجرته وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية في عام ١٩٨٦ نتائج الأعمال التي جرت في وادي والاغا الأعلى منذ عام ١٩٨١ بأنها كانت مخيبة للآمال ، بسبب الأرباح الكبيرة التي تحقق من زراعة شجيرة الكوكا ، وآثار الاحتجاجات ، العنيفة أحيانا ، التي حدثت ، وانتقال الزراعة الى أماكن أخرى في الوادي . واجمالا انخفضت المساحات المزروعة بشجيرة الكوكا في بيرو في أوائل التسعينات نتيجة لمرض أصاب المحاصيل وبسبب نقل المزارعين الى أماكن بعيدة عن أماكن الاقتتال بين القوات المتمردة والقوات الحكومية .

٨٤ - وربما تكون جهود اليوندسيب في وادي والاغا الأعلى في بيرو قد أسهمت في الانخفاض المقدر في المساحات المزروعة بشجيرة الكوكا في منطقة المشروع من ٥٠٠ ٢٤ هكتار في عام ١٩٨٧ الى ٤٧٩ ٨ هكتارا في عام ١٩٩٥ ، والذي كان السبب الرئيسي فيه المرض الذي أصاب المحاصيل مع الهجرة من مناطق الاقتتال بين القوات الحكومية والقوات المتمردة . وأدت الأعمال الجارية في وادي كونفينسيون ومنطقة لاريس منذ عام ١٩٨٥ الى توسع في الأنشطة الاقتصادية المشروعة ، وتطور البحوث الزراعية والتدريب الزراعي ، وزيادة الاستفادة من التسهيلات الائتمانية . وفي عام ١٩٩٥ ، بعد انفاق نحو ١٧ مليون دولار ، يقدر أن مساحات زراعة شجيرة الكوكا في منطقة المشروع تبلغ ٠٠٠ ٣٤ هكتار ، منها ٠٠٠ ٢١ هكتار منتجة .

٨٥ - وجرت في بوليفيا وبيرو محاولات صريحة من زارعي شجيرة الكوكا والجماعات المتمردة للإخلال بأعمال التنمية البديلة . فقد دمرت حركة "الطريق المضيء" في بيرو الطرق والجسور بغية

الإخلال بحركة النقل من وادي والاغا الأعلى . وفي بوليفيا ، كان زراع شجيرة الكوكا مسؤولين عن تدمير المحاصيل المشروعة ، وإن كان التعاون قد تحسن في السنوات الأخيرة . والى جانب التلاعب بالأسعار بغية تشجيع الزراعة غير المشروعة ، استخدم أيضا المتجرون اتجارا غير مشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية التهديدات والعنف وسيلة للإكراه ، ويفاد بأنهم منحوا الفلاحين قروضا بغية ضمان استمرار زراعة شجيرة الكوكا .

٨٦ - ويقصد من الاتفاقات التجارية التي تشجع تجارة التصدير من المنطقة الآندية دعم أعمال التنمية البديلة في مرحلة ترسخها . وقد رعى اليوندسيب مؤخرا اجراء دراسات لفرص تسويق وتصدير محاصيل بديلة مختارة في المنطقة الآندية ، ودراسة حول النفاذ الى أسواق الولايات المتحدة والجماعة الأوروبية .[١٤] ويمنح نظام الأفضليات المعمم ، الذي ينفذ منذ عام ١٩٧٦ ، بعض المعاملة التفضيلية للمنتجات الآندية في سوق الولايات المتحدة ، في حين يمنح قانون الأفضليات التجارية للبلدان الآندية لعام ١٩٩١ أفضلية في سوق الولايات المتحدة لمنتجات اكوادوار وبوليفيا وبيرو وكولومبيا ، من أجل زيادة فرص النشاط المشروع المتاحة لتلك البلدان . وتمنح للبلدان الآندية بعض التخفيضات في الرسوم الجمركية على صادراتها الى بلدان الجماعة الأوروبية ، والرسوم ملغاة على السلع التي لا يمكن أن يوردها منتجون داخل الجماعة الأوروبية .

نبات القنب

٨٨ - في وادي البقاع في لبنان ، توقفت الجهود السابقة التي كانت تبذلها في مجال استبدال المحاصيل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ، وذلك بسبب تصاعد الصراع المسلح في المنطقة . وفي عام ١٩٩٣ شرع اليوندسيب في مشروع للتنمية البديلة في مناطق بعلبك - الهرمل في وادي البقاع ، التي كانت ، قبل إبادة المحاصيل في التسعينات ، منطقة هامة لزراعة نبات القنب وخشخاش الأفيون غير المشروعة . ولا تهدف أعمال التنمية البديلة الى تخفيض الزراعة غير المشروعة بل المقصود منها استحداث أنشطة اقتصادية مشروعة تؤدي الى تخفيض الحافز على العودة الى الزراعة غير المشروعة ، وهذا استثمار وقائي لمنع العودة الى الزراعة غير المشروعة .

٨٨ - وفي المغرب ، بدأ في عام ١٩٨٨ مشروع استرشادي مدته ثلاث سنوات ويركز على قرية في منطقة "الريف" من أجل استبانة مدى امكانية استخدام التنمية البديلة لتخفيض الاعتماد الاقتصادي على زراعة القنب . وفي حين تحققت عدة أهداف انمائية ، كانت هناك افادات بأن مياه الري تستخدم لري نبات القنب ، ولم يحدث انخفاض في الزراعة غير المشروعة . وبعد انفاق ٢ر٤ مليون دولار ، لم يمدد المشروع .

٥ - مناقشـــة

٨٩ - يتضح من الموازنة بين الشواهد أن أعمال التنمية البديلة يمكن ، في الظروف المبينة أدناه ، أن تيسر التحول من الزراعة غير المشروعة الى الزراعة المشروعة في المناطق المستهدفة ، ويمكن أن تتيح ، في الواقع ، شبكة أمان اقتصادي يستطيع فلاحو المحاصيل غير المشروعة اللواذ بها . ويبدو ان شروط النجاح الثلاثة هي التالية : سيطرة الحكومة سيطرة فعالة على المنطقة وعدم وجود جماعات متمردة أو ضعف تلك الجماعات ؛ ووجود قوى سوق تجعل الزارعة غير المشروعة أقل جاذبية ، وذلك أساسا في شكل ازدياد المنافسة المتأتية من توسع الزراعة غير المشروعة في أماكن أخرى ، كما في حالة أفغانستان وميانمار اللتين تجاوران ، على التوالي ، باكستان وتايلند ، والتطبيق المستمر للتدابير التثبيطية من خلال انفاذ القوانين وابادة المحاصيل . وحيثما تجتمع هذه الشروط الثلاثة ، يمكن أن يؤدي شرط رابع ، هو تقديم حوافز في شكل مصادر بديلة معقولة للدخل في المنطقة ، الى جعل التوصل عن طريق التفاوض الى تخفيض في المساحات المزروعة جذابا في حين تكون الزراعة غير المشروعة أقل ربحية وأكثر مخاطرة ويكون من المحتمل أن تزداد ربحيتها قلة وتزداد مخاطرتها عظما . وفي حين أن أعمال التنمية البديلة يمكن ، من خلال استحداث الحوافز التي تشكل الشرط الرابع المشار اليه أعلاه ، أن تسرع التحول الى الأنشطة المشروعة أو تساعد على منع العودة الى الأنشطة غير المشروعة ، فانها لا تؤدي بالضرورة الى تحقيق الشروط الثلاثة الأخرى .

٩٠ - ويبدو ان هناك خمس عقبات رئيسية تعترض سبيل استخدام التنمية البديلة باعتبارها أسلوبا ملائما لتخفيض الزراعة غير المشروعة . وفيما يلي بيان لتلك العقبات على حسب ترتيب عناصر دورة المشروع :

(أ) فشل تنفيذ التنمية بسبب التعقد اللوجستي للتنفيذ في بيئة تمويل وتنفيذ تشترك فيها (وتتنافس أحيانا) عدة وكالات وتتطلب تعاونا من جميع المستويات الحكومية في مناطق لا تساعد ظروفها على الأعمال الانمائية ويوجد بها أحيانا عداء صريح لها . وفي هذه الظروف يكون احتمال فشل التنفيذ أكبر كثيرا من المعتاد للأعمال الانمائية ، ويوجد عدد من العوامل التي يمكن أن تتسبب في انهيار عملية التفاوض ؛

(ب) الفشل في تحقيق الهدف الخاص بمكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية ، لأن الأعمال الانمائية لا تحقق بالضرورة ، في الجهات التي تنفذ فيها ، تخفيضا في الزراعة غير المشروعة ؛

(ج) التلازم المعكوس ، حيث يمكن أن تؤدي الأعمال الانمائية الى حفز الزراعة غير المشروعة ؛

(د) عدم امكانية استدامة الجدوى الاقتصادية للمحاصيل والأنشطة البديلة ؛

(هـ) العودة الى زراعة المحاصيل غير المشروعة أو نقل زراعتها الى مكان آخر ، وهذا عامل تتعرض له التنمية البديلة تعرضا خاصا بسبب طول مدتها .

وجميع العوامل المذكورة أعلاه مستقلة عن توسع الزراعة غير المشروعة الناجم عن عوامل خارجية المنشأ .

ثالثا - الاستنتاجات

٩١ - على الرغم من الجهود المتنوعة التي أشرنا اليها ، لم يسجل على الصعيد الوطني سوى حالتين لانخفاض مطلق في الزراعة غير المشروعة ، هما تايلند وتركيا ، وكلاهما حدث قبل ازدياد زراعة خشخاش الأفيون في العالم عدة أضعاف مؤخرا . وقد تزامن انخفاض زراعة خشخاش الأفيون في تركيا مع ازدياد في امدادات الأفيون القادمة من المكسيك (لسوق الهيروين في الولايات المتحدة) ومن مناطق في آسيا . وكانت الزيادة التي حدثت في زراعة خشخاش الأفيون في ميانمار أكثر من كافية ، على الصعيد العالمي ، لتفسير الانخفاض الذي حدث في زراعته في تايلند المجاورة . وتبعا لذلك فحتى تلكما الحالتين للانخفاض المطلق على الصعيد الوطني خفف أثرهما كثيرا على الصعيد العالمي . وكانت الدولة الموردة الرئيسية الأخرى التي حدث فيها انخفاض قريب من الانخفاض المطلق على الصعيد الوطني بسبب الجهود المكثفة في مجال ابادة المحاصيل هي المكسيك في منتصف السبعينات ، التي أصبحت توجد فيها بحلول عام ١٩٩٤ مناطق كبيرة للزراعة غير المشروعة . ويمكن أن تفسر الزيادة الكبيرة في الزراعة غير المشروعة في أفغانستان انخفاض الزراعة غير المشروعة في باكستان تفسيرا جزئيا . وعلى الصعيدين الوطني والعالمي كليهما يتجلى ما للسوق غير المشروعة من قدرة على التكيف ، ناجمة عن الحوافز الاقتصادية القوية ، في "التأثير الانديامي" ، أي العودة الى زراعة المحاصيل غير المشروعة ونقل زراعتها الى أماكن أخرى ، وقد أدت الى تخفيف الفعالية العامة لتدابير تخفيض الزراعة غير المشروعة . ومع ذلك يمكن أن تكون الجهود الناجحة المبذولة على الصعيد الوطني للقضاء على الزراعة غير المشروعة أو تخفيضها قد ساعدت على الحد من ازدياد انتاجها الاجمالي في العالم .

٩٢ - ومن بين البلدان الآسيوية الخمسة التي تصدت فيها جهود التنمية البديلة التي تبذلها الأمم المتحدة لمكافحة زراعة الأفيون ، سجل انخفاض جزئي ، في بعض الحالات ، في ثلاثة بلدان . ففي تايلند ، حدثت حالات الانخفاض الرئيسية قبل الاضطلاع بمعظم استثمارات الأمم المتحدة في مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية من خلال التنمية البديلة ، وكانت حالات الانخفاض التي حدثت في باكستان راجعة أساسا الى انفاذ القوانين والى انخفاض أسعار الأفيون ، وإن أمكن أن تكون التنمية البديلة قد ساندت جهود التخفيض في بعض المناطق . ومن بين النشاطين البرنامجين المضطلع بهما في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ، لم يسجل أحدهما انخفاضا في الزراعة غير المشروعة ، وسجل الآخر بعض الانخفاض في تلك الزراعة في سياق الانخفاض العام فيها في البلد بأسره . ولا يوجد دليل

على أن الانخفاض المطرد المحدود في زراعة شجيرة الكوكا في مناطق المشاريع في أمريكا اللاتينية كان له تأثير في مجموع تلك الزراعة . وفي لبنان ، انخفضت في التسعينات ، من خلال ابادة المحاصيل ، زراعة خشخاش الأفيون ونبات القنب غير المشروعة ، في حين لم تؤد جهود التنمية البديلة في المغرب الى تخفيض زراعة القنب . ويمكن أن يكون عدم وجود تشديد واضح ، على صعيد المشاريع ، حتى أوائل التسعينات ، على مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية ، مع عدم تنفيذ تشريعات المكافحة بالتوازي مع تنفيذ المشاريع ، قد أسهم في الفشل في تحقيق نجاح ملموس في بعض المناطق .

٩٣ - وقد شهد العقدان الأخيران تقدما كبيرا في تكوين فهم لديناميات زراعة المحاصيل غير المشروعة وما يتصل بذلك من استراتيجيات مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية . ودلت التجربة على أن بعض البرامج قد يكون فعالا في تعزيز التنمية ، وتشجيع الأنشطة الزراعية المشروعة وغيرها من الأنشطة الاقتصادية المشروعة ، وتخفيض مستوى الزراعة غير المشروعة في المناطق المستهدفة . وعلاوة على تنفيذ أحكام المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات والمؤثرات العقلية ، يمكن أن يكون من المفيد لتلك البرامج أن يكون لها تركيز على الصعيدين الوطني والاقليمي ، مما يمكن أن يؤدي الى تحسين فرصتها في تحقيق تخفيض كبير ، في الأجل الطويل ، في زراعة المحاصيل غير المشروعة .

الحواشـــي

(١) مجموعة معاهدات الأمم المتحدة ، المجلد ٩٧٦ ، العدد ١٤١٥٢ .

(٢) **الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية ، فيينا ، ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر - ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨** ، المجلد الأول (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.94.XI.5) .

(٣) K.J. Riley, Snow Job: the Efficacy of Source Country Cocaine Policies (Santa Monica, California, RAMD Corporation, 1993) .

(٤) K. Kumar and others, "A review of AID's narcotic control development assistance program", AID Evaluation Special Study No. 29, cited in R. Lee and P. Clawson, Crop Substitution in the Andes (Washington, D.C., Office of National Drug Control Policy, 1993), P. 7 .

(٥) برنامج الأمم المتحدة الانمائي ، تقرير التنمية البشرية ، ١٩٩٥ ، (اوكسفورد ، مطبعة جامعة اوكسفورد ، ١٩٩٥) .

(٦) J. Painter, Bolivia and Coca: a Study in Dependency, United Nations Research Institute for Social Development and United Nations University Studies of the Impact of the Illegal Drug Trade (London, Lynne Reinner, 1995), vol. 1, p. 110 .

(٧) مصادر اليوندسيب ووكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية المشار اليها في R. Lee and P. Clawson, Crop Substitution in the Andes ...، الصفحة ٦٥ .

(٨) Pakistan Narcotics Control Board, Buner Pilot Project (Islamabad, March 1974), and Socio-economic Survey of Buner (Islamabad, 1975) .

(٩) انظر الوثيقة "استبدال محاصيل المخدرات" ، ورقة معلومات خلفية أعدتها منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة للاجتماع المشترك بين الوكالات بشأن التنسيق في مسائل المراقبة الدولية لاساءة استعمال المخدرات ، روما ، ١١ - ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥ ، و "التنمية البديلة باعتبارها أداة لمكافحة المخدرات" ، اليوندسيب ، ورقة معلومات تقنية رقم ٥ ، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣ .

(١٠) R. Lee, "Thailand narcotics study" (unpublished), March 1994 .

(١١) R. Lee and P. Clawson, Crop Substitution in the Andes ... p. 1.

(١٢) J. Painter, Bolivia and Coca ..., chap. VI.

(١٣) J. Painter, Bolivia and Coca ..., p. 6.

(١٤) مركز التجارة الدولية المشترك بين الأونكتاد والغات ، "نفاذ منتجات مختارة من منتجات المنطقة الآندية الى أسواق الولايات المتحدة والجماعة الأوروبية" (جنيف ، ١٩٩٣) .

مرفـــق

تقديرات ابادة المحاصيل

الجدول ٣ - تقديرات ابادة الزراعة غير المشروعة في البلدان المنتجة الرئيسية ، ١٩٩٣ و ١٩٩٤ والأثر الصافي بعد الزراعة غير المشروعة الجديدة

البلد أو المنطقة		النسبة المئوية المبادة في عام ١٩٩٣	١٩٩٤ النسبة المئوية المبادة	١٩٩٤ النسبة المئوية للتغيير في صافي المساحة المزروعة	١٩٩٤ النسبة المئوية من صافي الزراعة في العالم
ألف - شجيرة الكوكا					
بوليفيا		٤ر٨٤	٢ر١٥	+ ١ر٩١	٢٣ر٨٥
كولومبيا		١ر٩٦	٩ر٨٤	+ ١٣ر٣٥	٢٢ر٣١
بيرو		٠ر٠٠	٠ر٠٠	- ٠ر١٨	٥٣ر٨٤
العالم		١ر٦١	٢ر٨٧	+ ٣ر٠٧	١٠٠ر٠٠
باء - خشخاش الأفيون					
ألف -	جنوبي آسيا				
	أفغانستان	٠ر٠٠	٠ر٠٠	+ ٣٨ر٤٣	١٢ر٣٢
	الهند	٠ر٠٠	٠ر٠٠	+ ٢٥ر٠٠	٢ر٣٢
	باكستان	١٢ر٠٠	٥ر٩٩	+ ١٥ر٧٦	٣ر٠٧
	المجموع ، ألف	٢ر٦٢	١ر٠٩	+ ٣٢ر٠٨	١٧ر٧١
باء -	شرقي آسيا				
	الصين	..	..	..	٠ر٨٣
	جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	٠ر٠٠	٠ر٠٠	- ٢٨ر٨٨	٧ر٨٢
	ميانمار	٠ر٣٦	٢ر٢٣	- ١١ر٥٨	٦١ر٨٧
	تايلند	٠ر٠٠	٠ر٠٠	- ٢٦ر٧٤	٠ر٨٩
	المجموع ، باء	٠ر٣١	١ر٩٤	- ١٣ر١١	٧١ر٤١
جيم -	أمريكا اللاتينية				
	كولومبيا	٣٢ر٩٣	١٨ر٩٥	٠ر٠٠	٨ر٤٤
	المكسيك	٦٦ر٣٨	٥٣ر٣٢	+ ٤٦ر٣٤	٢ر٤٥
	المجموع ، جيم	٤٢ر١١	٣٠ر٤٥	+ ٧ر٦٦	١٠ر٨٩
العالم		٧ر٢١	٥ر٩٩	- ٥ر٣٩	١٠٠ر٠٠

المصادر : تقديرات اليوندسيب ، المستندة الى مصادر حكومية ومصادر اليوندسيب .

ملحوظات : حاصل جمع الأرقام قد لا يساوي المجموع تماما ، وذلك بسبب تقريب الأرقام .
علامة النقطتين (..) توضح أن البيانات غير متاحة .
تقديرات ابادة المحاصيل في العالم تشمل جميع تقديرات المزروعات ، حتى اذا كانت البيانات غير متاحة .