أولا ـ نظرة عامة : تقييم فعالية المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات

١ ـ ان ولاية الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات بموجب المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات ، وجوهر عملها بالذات ، يتمثلان في تقييم تنفيذ المعاهدات ، بالاستناد الى دراسة وتحليل المعلومات الواردة من الحكومات والى تقييمها المتواصل للجهود التي تبذلها الحكومات . وقد طلبت الجمعية العامة ، في قرارها ١٢/٤٨ ، الى لجنة المخدرات أن تعمد ، بدعم من برنامج الأمم المتحدة المعني بالمكافحة الدولية للمخدرات (اليوندسيب) وبالتعاون مع الهيئة ، الى رصد وتقييم الاجراءات المتخذة على الصعيدين الوطني والدولي في مجال تنفيذ الصكوك الدولية لمراقبة المخدرات ، بهدف تبين المجالات التي أحرز فيها تقدم مرض وتحديد مواطن الضعف . وعملا بهذا القرار ، ما انفكت الهيئة تعمل بالتعاون الوثيق مع اللجنة والحكومات والمدير التنفيذي لليوندسيب على تقييم أثر المعاهدات وتحديد مواطن الضعف ، وكذلك مواطن القوة ، في أحكامها .

٢ ـ ويتضمن هذا الفصل بعض النتائج الرئيسية التي خلصت اليها الهيئة فيما يتعلق بتنفيذ المعاهدات . وبالاضافة الى ذلك أعدت الهيئة تقريرا[(١)] يعرض بمزيد من التفصيل السمات الرئيسية لتقييمها للمعاهدات ولاقتراحاتها .

٣ ـ وتستند الهيئة في تقييمها الى عدة عقود من العمل المتواصل في مجالي المتابعة والتقييم . وركزت الهيئة تركيزا خاصا في عملية تقييمها على أحكام المعاهدات التي تتحمل الهيئة مسؤولية خاصة عن ادارتها أو التي تجد الهيئة أنها بحكم ولايتها في وضع فريد يمكنها من تحديد مواطن قوتها أو ضعفها . كما أخذت الهيئة في الاعتبار الآراء التي أعربت عنها منظمة الصحة العالمية استجابة لدعوة الهيئة . وينبغي النظر في التقييم الذي قامت به الهيئة مشفوعا بالملاحظات التي أبدتها اللجنة .

٤ ـ وقررت الهيئة عدم الافصاح عن كل ما حققته المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات في هذا الفصل أو في تقريرها الأكثر تفصيلا . وقد سلطت الضوء على عدد قليل من مواطن النجاح الرئيسية حيثما اقتضت الضرورة ذلك . ودون الدخول في كل التفاصيل التقنية ، لفتت الهيئة انتباه الحكومات الى المجالات التي لم تكن فيها أحكام المعاهدات فعالة بما فيه الكفاية أو لم تكن مناسبة تماما ، بالنظر الى الحالة الراهنة المتعلقة بتعاطي المخدرات والاتجار بها ، أو التي أسيء فيها فهم هذه الأحكام .

ألف ـ التغيرات الطارئة على مشاكل تعاطي المخدرات والاتجار غير المشروع بها وعلى ردود الفعل الدولية عليها

٥ ـ ان نشوء وتطور المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات تقترن اقترانا وثيقا بردود الفعل الوطنية والدولية على تغير الحالة المتعلقة بتعاطي المخدرات والاتجار غير المشروع بها . فتوصيات المؤتمر الدولي الأول بشأن المخدرات الذي عقد في شنغهاي عام ١٩٠٩ (والذي أصبح معروفا فيما بعد بلجنة الأفيون) ، وأحكام اتفاقية الأفيون الدولية التي تم التوقيع عليها في لاهاي عام ١٩١٢ ، ينبغي أن ينظر اليها بوصفها ثمرة الاجماع الدولي الذي تم التوصل اليه بشأن كيفية التصدي آنذاك للقدر غير المحدود من المخدرات المتوفرة في عدة بلدان والمستعملة في الأغراض غير الطبية ، وعلى الأخص الأفيون ، مما أدى الى تعاطي هذه المخدرات على نطاق واسع مع كل ما ترتب على ذلك من مضاعفات صحية واجتماعية .

٦ ـ وقد طرأت تغيرات عديدة على طبيعة ونطاق تعاطي المخدرات منذ ذلك الحين . فأولا ، أفضى تطور العلوم ، ومنها الكيمياء العضوية التركيبية وعلم الأدوية ، وتكنولوجيات الصناعة التحويلية الى اكتشاف وتسويق المئات من العقاقير الجديدة المؤثرة على العقل والتي ساهمت بدورها في التطور السريع للعلاج الطبي ، مما جعل من الممكن معالجة وإشفاء الملايين من الناس . غير أن الاستعمال الطبي غير المناسب ، والى حد أبعد الاستعمال غير الطبي للعقاقير ذاتها ، فتحا المجال لأشكال جديدة من تعاطي المخدرات . وثانيا ، لم يعد تعاطي المخدرات مشكلة مقصورة على عدد محدود من البلدان بل أصبح مشكلة عالمية ، وانتشرت المخدرات التي كانت من خاصية ثقافات معينة وأنتقلت الى ثقافات أخرى .

٧ ـ وتتجسد ردود الفعل على هذه العملية الدينامية في الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدرات ، بما فيها الاتفاقيات النافذة المفعول حاليا . فالاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١[٢] تشمل التدابير الوطنية والدولية المتخذة سابقا لمراقبة زراعة وانتاج وصنع وتوزيع المخدرات الطبيعية (وفيما يتعلق بالمواد الأفيونية ، نظائرها التركيبية) وتعتمد عليها وتلزم الحكومات باتخاذ تدابير لمكافحة الاتجار غير المشروع بهذه المخدرات وتعاطيها . أما اتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١ ،[٣] فهي رد على تنوع وتوسع نطاق المخدرات التي يساء استعمالها ، اذ تُخضع للمراقبة عددا من المخدرات التركيبية (المهلوسات والمنشطات والمنومات والمسكنات ومزيلات القلق) . والهدف المباشر لهاتين المعاهدتين هو جمع تدابير المراقبة القابلة للتطبيق على نطاق عالمي من أجل ضمان توافر المخدرات والمؤثرات العقلية للأغراض الطبية والعلمية ، ومنع تسريبها من المصادر المشروعة الى القنوات غير المشروعة . كما أنهما تتضمنان أحكاما ذات طبيعة عامة بشأن الاتجار غير المشروع بالمخدرات وتعاطيها .

٨ ـ أما نظام المراقبة الدولية للحركة المشروعة للمخدرات ، كما هو مجسد في اتفاقية سنة ١٩٦١ وهذه الاتفاقية بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ ،(٤) فقد نفذ على نحو مرض بوجه عام ، مثلما أفادت بذلك الهيئة في عدة مناسبات . وقد نجح هذا النظام في جعل زراعة المخدرات وانتاجها وصنعها وتوزيعها والمتاجرة بها على نحو مشروع محصورة في الكميات المطلوبة للأغراض الطبية والعلمية . وقد أدت أحكام هاتين المعاهدتين الى التقليل الى أدنى حد من تسريب المخدرات من المصادر المشروعة الى القنوات غير المشروعة .

٩ ـ وفيما يتعلق باتفاقية سنة ١٩٧١ ، تم بنجاح الحد من تسرب المؤثرات العقلية المدرجة في الجدول الثاني من المصادر المشروعة الى القنوات غير المشروعة . غير أن هذا الانجاز يعزى أساسا الى تدابير المراقبة التي أوصت بها الهيئة وأقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي لتعزيز التدابير الأصلية المنصوص عليها في هذه الاتفاقية .

١٠ ـ أما اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ ،(٥) فتجسد رد فعل المجتمع الدولي على أنشطة الزراعة والانتاج والصنع والاتجار غير المشروعة والمتزايدة باستمرار . وقد أفضى تنفيذ تدابير الرقابة الى حالة لم تعد فيها معظم المخدرات المستخدمة في الاتجار غير المشروع أو الموجودة في الأسواق غير المشروعة تنتج وتصنع في مناطق الانتاج المشروع : فالاتجار الدولي غير المشروع يتزود أساسا من المنتجين غير المشروعين والمختبرات السرية . ولم تكن الاحكام العامة الواردة في الاتفاقيتين السابقتين بشأن مكافحة الاتجار غير المشروع شاملة ولا محددة بالقدر الكافي .

١١ ـ وتصديا للزيادة السريعة في الانشطة غير المشروعة التي تشمل المخدرات والمؤثرات العقلية ، تنص اتفاقية سنة ١٩٨٨ على تدابير شاملة وابتكارية لمكافحة الاتجار بالمخدرات ، مثل الأحكام المتعلقة بمكافحة غسل الاموال ومكافحة الانشطة غير المشروعة ذات الصلة بالسلائف والأحكام المتعلقة بطرائق التعاون الدولي الجديدة لمكافحة الاتجار غير المشروع (نقل الاجراءات القضائية ، التسليم المراقب ، الخ) . ومع أن من السابق لأوانه توقع أثر هام لاتفاقية سنة ١٩٨٨ ، التي دخلت حيز النفاذ في عام ١٩٩٠ ، فان هنالك مؤشرات على أنها تؤدي الى تعزيز مراقبة المخدرات والى احراز نتائج فعالة . غير أن من الضروري أن تطبق الحكومات أحكامها على نطاق أوسع .

١٢ ـ ومن هنا ، فان المعاهدات الدولية الرئيسية الثلاث لمراقبة المخدرات متداعمة ومتكاملة . فكل واحدة منها تعتمد على أحكام الاتفاقيتين الأخريين وتعززها ، ولا يمكن لأي واحدة منها أن تكون وحدها شاملة بما فيه الكفاية . وقد تطور مجال التركيز الرئيسي للاستراتيجية الواردة في كل واحدة من هذه الاتفاقيات الثلاث ، غير أن لهذه الاتفاقيات هدفا رئيسيا واحدا فقط ، فلسفة واحدة لمنع استعمال المخدرات لأغراض غير

طبية . وهذا الهدف المشترك والوحيد ينبغي أن يظل دائما في ذهن كل المعنيين بمراقبة المخدرات على الصعيدين الوطني والدولي .

باء ـ مجالات التحسين

١٣ ـ عند تقييم مدى فعالية المعاهدات فيما يتعلق بتحقيق الهدف "المثالي" المتمثل في ايجاد مجتمع خال من استعمال المخدرات للأغراض غير الطبية ، يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن تعاطي المخدرات والاتجار غير المشروع بها (بما في ذلك الزراعة والانتاج والصنع بشكل غير مشروع) لهما أسباب عديدة ـ اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية ـ وهي أسباب ليس لصكوك مراقبة المخدرات تأثير مباشر فيها .

١٤ ـ وقد أدرك المجتمع الدولي أنه حتى منع تسرب المخدرات من القنوات المشروعة وتعزيز وتنسيق مكافحة زراعة المخدرات وانتاجها وصنعها والاتجار بها بشكل غير مشروع لن تحل في حد ذاتها مشكلة الطلب المتواصل . فبدون تخفيض الطلب على المخدرات التي يساء استعمالها ، لن يحقق تخفيض العرض غير المشروع سوى نجاح مؤقت أو جزئي . وتدرك الهيئة أن برامج تخفيض الطلب أصبحت بناء على ذلك تشكل الآن عنصرا أساسيا في مكافحة تعاطي المخدرات شأنها في ذلك شأن تدابير الحد من العرض . وقد عرضت الهيئة آراءها بالتفصيل بشأن تخفيض الطلب في تقريرها عن عام ١٩٩٣[٦] وقدمت الى الحكومات عدة توصيات لاتخاذ اجراءات في هذا المجال .

١٥ ـ وقد تطرقت اتفاقيتا سنتي ١٩٦١ و ١٩٧١ الى مسألة تخفيض الطلب بالتحديد ، وإن لم يكن ذلك بالتفصيل . ومع أن هاتين الاتفاقيتين تلزمان الحكومات باتخاذ التدابير المناسبة ، فانهما تتركان للحكومات المجال لتحديد هذه التدابير . وقد يكون هذا النهج ، في مجال يكاد يتعذر فيه اتخاذ اجراءات موحدة ، قد حدا بالحكومات الى عدم تقدير أهمية هذه التدابير حق قدرها لمدة طويلة . أما اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، فتتضمن أحكاما أكثر تفصيلا بشأن تخفيض الطلب ، حيث انها تشير الى توصيات الهيئات المختصة في الأمم المتحدة والى التوصيات الواردة في المخطط الشامل المتعدد التخصصات للأنشطة المقبلة في ميدان مكافحة اساءة استعمال العقاقير[٧] بوصف هذه التوصيات أساسا لاتخاذ تدابير لتخفيض الطلب .

١٦ ـ وهناك تساؤل بشأن ما اذا كان ينبغي وضع اتفاقية محددة بشأن تخفيض الطلب ، أو ما اذا كان ينبغي تعديل أحكام الاتفاقيات الراهنة لضمان مزيد من الالتزام من جانب الحكومات باستراتيجيات تخفيض الطلب . ويمكن فعلا استكمال الالتزامات الواردة في المعاهدات الحالية بالالتزامات الواردة في صكوك أخرى ، بحيث يتم التشديد على أهمية تخفيض الطلب في سياق استراتيجيات شاملة لمراقبة المخدرات والنص على مبادىء عامة ومبادىء توجيهية . غير أن الهيئة غير مقتنعة بأنه يمكن التوصل الى اتفاق على أحكام محددة وملزمة على نطاق عالمي في معاهدة بشأن تخفيض الطلب أو بأن معاهدة من

هذا القبيل ستكون صكا مناسبا لمعالجة هذه المسألة . وترى الهيئة أن تخفيض الطلب مهمة وطنية ربما يتعين في عدد من البلدان الاضطلاع بها بواسطة دعم دولي ، وأن برامج تخفيض الطلب يجب أن تصاغ على المستويين الوطني والمحلي ، بالاستناد الى العلم بالحالة الحقيقية لتعاطي المخدرات ومع مراعاة المحيط الثقافي والسياسي والاقتصادي والقانوني . كما ينبغي أن تتطرق برامج تخفيض الطلب الى استعمال المواد المشروعة المؤثرة على العقل ومنها الكحول والنيكوتين .

١٧ - ويكتسب تعاون وسائط الاعلام والناشرين أهمية حاسمة في الجهود الرامية الى تخفيض الطلب . وتحث الهيئة الحكومات ووسائط الاعلام على وضع سياسات لمنع ترويج استعمال المخدرات للأغراض غير الطبية ، مع الاحترام الواجب لحرية التعبير وحرية الصحافة . وللجمهور بوجه عام ، والفئات المستضعفة بوجه خاص ، حق في الحصول على الحماية .

١٨ - وثمة اعتبارات انسانية تدفع الى جعل استعمال المخدرات مقصورا على الأغراض الطبية والعلمية ، ومن هذه الاعتبارات حماية الفرد من عبودية الارتهان بالمخدرات وحماية المجتمع من السلوك غير المسؤول الصادر عن الأفراد المتسممين ادمانيا . وينبغي اعتبار أحكام المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات والرامية الى جعل استعمال المخدرات مقصورا على الأغراض الطبية والعلمية اختيارا حرا "تقييديا" في السلوك البشري شأنه في ذلك شأن لوائح المرور والقيود المفروضة على توافر الأسلحة أو السموم أو غيرها من المواد الخطيرة ، أو اللوائح المتعلقة بوصف المنتجات الصيدلية أو صرفها أو استعمالها . (وهكذا فان ترويج استعمال المخدرات لأغراض غير طبية يمكن مقارنته بالتشجيع على مخالفة لوائح المرور ، أو الحصول على الأسلحة أو السموم بحرية ، أو استعمال المستحضرات الصيدلية (ومنها المضادات الحيوية) دون تشخيص طبي) . وحماية رفاه الفرد والمجتمع هي الغرض من حظر استعمال المخدرات للأغراض غير الطبية ، وهذا بالتأكيد ليس محاولة للحد من حقوق الانسان . وتود الهيئة لفت الانتباه الى البلبلة التي تسبب فيها بعض دعاة اضفاء الشرعية على استعمال المخدرات للأغراض غير الطبية الذين تحدثوا في بياناتهم عن حقوق الانسان . ويمكن اعتبار الوقاية من مشاكل تعاطي المخدرات بواسطة مراقبة المخدرات وطنيا ودوليا وكذلك أنشطة تخفيض الطلب حقا أساسيا من حقوق الفرد والمجتمع .

١٩ - ومعظم البلدان ، النامية منها والمتقدمة النمو ، لم تجر حتى الآن تقديرا مناسبا للمدى الحقيقي لتعاطي المخدرات ، بل بدرجة أكبر لمدى تعاطي المؤثرات العقلية ، والناجم عن وصفها أو استهلاكها بشكل مفرط . ويبدو أن معظم البلدان أهملت هذا الجانب من تخفيض الطلب بالرغم من الحكم المنصوص عليه في الاتفاقيات والداعي الى ضمان اصدار الوصفات الطبية وفقا للممارسة الطبية السليمة . ويساهم عدم كفاية أنظمة التوزيع المشروعة للمستحضرات الصيدلية في ظهور ما يسمى بأنظمة التوزيع الموازية . وربما كان من الضروري أيضا دراسة استعمال العقاقير المخدرة المشتراة

خارج الصيدليات وغيرها من الأماكن المرخص لها بصرف العقاقير المخدرة ، من أجل تقدير أثر أنظمة التوزيع الموازية في تطور تعاطي المخدرات .

٢٠ ـ ولم يتحقق عالميا هدف المعاهدات المتمثل في ضمان توفر كمية كافية من المخدرات ، ولا سيما المواد الأفيونية المستعملة للأغراض الطبية . وأكثر البلدان تضررا من هذه الحالة هي البلدان النامية ، التي يحدث فيها مثلا معظم حالات السرطان ، وفقا لما أفادت به منظمة الصحة العالمية . فمن أصل كمية المورفين البالغة ١٢ طنا المستعملة عالميا في عام ١٩٩٣ لمعالجة الآلام الحادة ، استعمل أقل من ٢٠ في المائة في البلدان النامية . ويمكن ذكر احصاءات مماثلة بشأن الكوديين وغيره من المواد الأفيونية . واذ تذكّر الهيئة بأن ضمان توافر كمية كافية من المخدرات لاستعمالها في الأغراض الطبية والعلمية يعد التزاما بموجب المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات ، فهي تشجع كل الحكومات على اتخاذ التدابير اللازمة للوصول الى هذه الغاية . ولا ينبغي أبدا أن تحول التدابير الوطنية الرامية الى منع التسريب دون توفر المخدرات للأغراض الطبية المشروعة . وينبغي أن تتصدى الاستراتيجيات الوطنية الرامية الى تحسين توفر هذه المخدرات كذلك للمشاكل المتصلة بوصف العقاقير المخدرة والمداواة الذاتية على نحو غير حكيم ، وبأنظمة التوزيع غير الملائمة للمستحضرات الصيدلية ، وبالنظم الوطنية لمراقبة المخدرات التي لا تعمل على الوجه الصحيح .

جيم ـ التعديلات التي يمكن ادخالها في المستقبل على المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات

٢١ ـ لا يبدو من الضروري في هذه المرحلة ادخال تعديلات جوهرية على المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات ، غير أن من الضروري ادخال بعض التعديلات التقنية من أجل استكمال بعض أحكامها . فينبغي تحقيق الاتساق بين بعض أحكام اتفاقيتي سنتي ١٩٦١ و ١٩٧١ ، وتدارك بعض نقائصها ، وتبسيط بعض الاجراءات الادارية ، بما فيها متطلبات الابلاغ . وقد صاغت الهيئة المقترحات التالية (للاطلاع على تفاصيل المقترحات ومناقشة المجالات التي تحتاج الى توضيحات من الحكومات ، أنظر تقرير الهيئة عن مدى فعالية المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات [(١)]) :

(أ) على ضوء انتشار تعاطي المستحضرات التي يتم الحصول عليها من قش الخشخاش في بعض البلدان المنتجة ، ينبغي أن تنظر لجنة المخدرات في اتخاذ تدابير تعزز مراقبة زراعة الخشخاش وانتاج قش الخشخاش ؛

(ب) تود الهيئة أن تلفت انتباه الحكومات الى مشكلة تقترن بظهور أنواع جديدة وقوية جدا من القنب تحتوي أوراقها أيضا على قدر كبير جدا من التيتراهيدروكانابينول . وينبغي الحرص على وجود علاقة بين تصنيف ومراقبة نبات

القنب ومنتجات القنب المدرجة في اتفاقية سنة ١٩٦١ من جهة وقوة النباتات والمنتجات من جهة أخرى ؛

(ج) ينبغي تسوية التضارب بين أحكام اتفاقية سنة ١٩٦١ وآراء وقوانين البلدان التي يعد فيها استعمال ورقة الكوكا مشروعا . وثمة حاجة الى الاضطلاع باستعراض علمي لتقييم عادة مضغ الكوكا وشرب شاي الكوكا ؛

(د) ان نظام المراقبة المنصوص عليه في اتفاقية سنة ١٩٧١ بشأن المواد المدرجة في الجدول الثاني والمتمثل في نظام تقدير مبسط كان ولا يزال فعالا بما فيه الكفاية لمنع تسريب هذه المواد من التجارة الدولية المشروعة . ويمكن استخدام نظام تقدير مبسط مماثل بشأن المخدرات التركيبية (المواد الأفيونية التركيبية ومنها البيثيدين والميثادون) ، مما يحد من الالتزامات الادارية التي تقع على عاتق الحكومات ؛

(هـ) أظهرت التجربة العملية أن الأحكام الواردة في اتفاقية سنة ١٩٧١ لا يمكن أن تكفل منع تسريب المواد المدرجة في الجداول الثاني والثالث والرابع من تلك الاتفاقية . وثمة حاجة ملحة الى الالزام باعتماد نظام التقدير المبسط وأذون الاستيراد والتصدير لكل المواد المدرجة في الجداول الثاني والثالث والرابع من اتفاقية سنة ١٩٧١ . ومن شأن هذه التدابير أن تتيح أيضا تحسين تنفيذ الحظر المفروض على الاستيراد المنصوص عليه في المادة ١٣ من هذه الاتفاقية ؛

(و) ينبغي للتزويد بالمعلومات عن البلدان التي هي منشأ الواردات من المواد المدرجة في الجدولين الثالث والرابع من اتفاقية سنة ١٩٧١ وعن البلدان التي هي مقصد الصادرات من تلك المواد (استجابة لطلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراراته) أن يصبح التزاما تعاهديا . فبدون هذه المعلومات ، ليست الهيئة في وضع يمكنها من القيام بتحليل دقيق وشامل للتجارة الدولية بالمؤثرات العقلية ومن مساعدة الحكومات على منع تسريب هذه المواد ؛

(ز) ثمة أدلة على أن أحكام اتفاقية سنة ١٩٧١ بشأن اعفاء مستحضرات من بعض تدابير المراقبة لا تراعى في بلدان عديدة . وينبغي النظر في تنقيح الاجراء المعقد المنصوص عليه في اتفاقية سنة ١٩٧١ بشأن اعفاء المستحضرات التي تتضمن مؤثرات عقلية ؛

(ح) لا يبدو أن الاحصاءات ربع السنوية عن التجارة الدولية بالمخدرات والمؤثرات العقلية تيسر الى حد بعيد الكشف المبكر عن تسريبها ، خلافا لما كان متوقعا أصلا . ومن شأن الغاء ذلك الالتزام أن يخفف من العبء الاداري الواقع على كاهل السلطات الوطنية ؛

(ط) ضمانا لتوفير المخدرات في أوانها في الحالات الطارئة ، يمكن جعل التزامات المراقبة في هذه الحالات مقصورة على السلطات المختصة في البلدان المصدرة ؛

(ي) يمكن ضمان التزويد بكميات صغيرة جدا من العقاقير المخدرة الواردة في العُدد التشخيصية المستخدمة في الدوائر الطبية دون اللجوء الى نظام الاعفاء الحالي العسير الذي تنص عليه الاتفاقيات . وتدعو الهيئة لجنة المخدرات الى النظر في اعتماد الممارسة الحالية المتبعة في عدد من البلدان المصدرة والتي لا تشترط فيها أذون استيراد أو تصدير فيما يتعلق بالتجارة الدولية بهذه العُدد ؛

(ك) من أجل زيادة فعالية اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ ، ينبغي النظر في تحقيق الاتساق بين معايير الجدولة وعملية الجدولة ذاتها . ومن شأن تنقيح اتفاقية سنة ١٩٧١ بحيث تتمشى مع الاحكام المقابلة لها من اتفاقية سنة ١٩٦١ أن يفضي الى ازالة التناقضات وتحقيق الشفافية وتيسير اتخاذ قرارات الجدولة مع تخفيض تكاليف عملية التقييم .

دال ـ رصد تنفيذ المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات

٢٢ ـ يرد في اتفاقيتي سنتي ١٩٦١ و ١٩٧١ تحديد واضح لدور الهيئة في رصد وترويج تنفيذ المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات . وثمة مسألة ينبغي اثارتها في اطار عملية التقييم الحالية وهي التدابير التي تتخذها الهيئة لضمان تنفيذ المعاهدات ، والواردة في المادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٦١ والمادة ١٩ من اتفاقية سنة ١٩٧١ . وقد قامت الهيئة على مر الأعوام ، اعتمادا على ممارسة الهيئات السابقة (هيئة الأفيون المركزية الدائمة ، وهيئة المخدرات المركزية الدائمة ، وهيئة الاشراف على العقاقير المخدرة) وتمشيا مع نص أحكام المعاهدات وروحها ، بوضع الاجراء الخاص بها لترويج تنفيذ المعاهدات ، ضمن اطار حوار دبلوماسي دائم مع الحكومات وتعاون دولي جيد . وكجزء من هذا الحوار المتواصل ، وضعت الهيئة اجراءات لمعالجة الحالات الخطيرة المتعلقة بتعاطي المخدرات والاتجار غير المشروع بها ولمعالجة المشاكل المعترضة في تنفيذ المعاهدات . وتشمل هذه الاجراءات تبادل رسائل مع الحكومات المعنية ، وادراج المشاكل في تقريرها ، وايفاد بعثات الى البلدان المعنية ، وذكر نتائج تلك البعثات في تقريرها . وضمن ذلك السياق ، كثيرا ما طلبت الهيئة الى حكومات معينة أن تمدها بتوضيحات أو أن تتخذ تدابير علاجية ، كما أنها عمدت في حالات كثيرة الى لفت انتباه الدول الأطراف في الاتفاقيات وانتباه المجلس الاقتصادي والاجتماعي واللجنة الى الأوضاع التي تثير قلقا خاصا . وحتى الآن ، لم تلجأ الهيئة أبدا الى اتخاذ التدابير النهائية المنصوص عليها في المادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٦١ والمادة ١٩ من اتفاقية سنة ١٩٧١ . وفيما يتعلق بالاجراء المحدد في تينك المادتين ، تعتقد الهيئة أن ادراج حكم صريح بشأن اجراء "تحريات محلية" ، ذات طبيعة تقنية أكثر من التحريات التي تقوم بها بعثاتها العادية ، من شأنه أن يكون مفيدا في سياق التدابير الرامية الى

ضمان تنفيذ المعاهدات والمبينة في تينك المادتين . وقد أدرجت امكانية اجراء "تحريات محلية" في بروتوكول تحديد وتنظيم زراعة نبات الخشخاش وانتاج الأفيون والاتجار فيه دوليا وبالجملة واستعماله ، الذي تم التوقيع عليه في سنة ١٩٥٣ ،[٨] لكنها لم تدرج في أحكام اتفاقيتي سنتي ١٩٦١ و ١٩٧١ .

٢٣ - ويكتسب ضمان استعراض وتقييم القوانين الوطنية المتعلقة بمراقبة المخدرات على نحو منتظم ومتواصل أهمية خاصة لتقرير ما اذا كانت الحكومات تنفذ الأحكام المنصوص عليها في المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات . وليست الهيئة مجهزة في الوقت الحاضر لاجراء تحليل من هذا القبيل على أساس منتظم وفي كل بلد على حدة ، مع أنها تستعرض فعلا مدى ملاءمة القوانين الوطنية عن طريق بعض بعثاتها وعلى أساس المعلومات التي تتلقاها من الحكومات .

٢٤ - وحتى الآن لم يحصل تقييم منتظم بشأن مدى قيام الحكومات ، في قوانينها الوطنية ، بتجريم الأفعال المنصوص على أنها جرائم بموجب الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدرات أو بشأن ما اذا كانت الحكومات قد نصت على جزاءات ملائمة تتمشى مع روح الاتفاقيات . وتود الهيئة التأكيد على انه بينما تقضي الاتفاقيات باعتبار اقتناء المخدرات وحيازتها للأغراض غير الطبية جرائم يعاقب عليها فانها تنص أيضا على بدائل للادانة أو العقاب . وفي ظروف عديدة ، توفر هذه البدائل أداة أحسن لمعالجة مشكلة تعاطي المخدرات التي لا يحلها السجن . وتشتمل البدائل التي تتوقعها الاتفاقيات على العلاج أو التعليم أوالرعاية اللاحقة أو اعادة التأهيل أو اعادة الادماج في المجتمع . وعملا بالمادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، التي هي أكثر تحديدا في هذا الجانب ، يمكن اتخاذ هذه التدابير كبدائل للادانة أو السجن في الحالات البسيطة وفي جرائم حيازة المخدرات أو اشترائها أو زراعتها لغرض الاستهلاك الشخصي ، كما يمكن اتخاذ هذه التدابير علاوة على الادانة أو السجن فيما يتعلق بالجرائم الأخرى المحددة في تلك الاتفاقية . ولا يعرف الى أي مدى وفرت الحكومات هذه البدائل فعلا . وبالاضافة الى ذلك ، لا تحدد الاتفاقيات بدقة نطاق هذه البدائل وخصائصها الرئيسية ، ويمكن أن يكون هناك مجال للقيام بتفسيرات لا تتمشى مع روح الاتفاقيات .

٢٥ - وللهيئة ، عندما تتبين نقائص في تنفيذ المعاهدات تستدعي توفير المساعدة التقنية لبعض البلدان ، الحق في أن توصي بأن توفر منظومة الأمم المتحدة أشكالا مختلفة من المساعدة التقنية من أجل تعزيز أهداف اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ . وتلاحظ الهيئة أن من الهام اجراء تقييم منتظم لنتائج وفعالية المساعدة التقنية المقدمة الى الحكومات للتصدي للاتجار غير المشروع بالمخدرات وتعاطيها .

٢٦ - وبما أن أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨ تتصل بأحكام اتفاقيتي سنتي ١٩٦١ و ١٩٧١ وتزيد من فعالية تنفيذ هذه الأحكام ، فان الهيئة ترى أن عليها ، في حدود ولايتها

المتعلقة برصد تنفيذ المعاهدات ، أن تأخذ في الاعتبار أيضا تنفيذ الحكومات لاتفاقية سنة ١٩٨٨ .

٢٧ - وحيث أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ لم تدخل حيز النفاذ سوى في ١١ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٠ ، فان من السابق لأوانه تقييم مدى فعالية هذه الاتفاقية بوجه عام . ولكن قد يكون من الملائم ابداء بعض الملاحظات التمهيدية بشأن كيفية العمل بموجب أحكام المادة ١٢ من تلك الاتفاقية ، والمتعلقة بمراقبة السلائف ، نظرا الى أن العديد من التدابير الوطنية والدولية قد اتخذت لتنفيذ تلك المادة .

٢٨ - والهدف من المادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ هو منع تسرب المواد التي يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية ، والتي أدرجت في الجدولين الأول والثاني من تلك الاتفاقية . ولهذا الغرض ، تنص هذه المادة ، في جملة أمور ، على تدابير لمراقبة صنع المواد المدرجة في الجدولين الأول والثاني وتوزيعها محليا والاتجار بها دوليا . وخلافا لأحكام اتفاقيتي سنتي ١٩٦١ و ١٩٧١ ، لا تنص المادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ سوى على تدابير رقابية عامة . وبالتالي ، ثمة حاجة الى أن تترجم الحكومات هذه الأحكام العامة الى أنشطة رقابية محددة .

٢٩ - ويتمثل أحد أهم المشاكل المتعلقة بالرصد العام للحركة المشروعة للكيماويات ، وخصوصا المواد المدرجة في الجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، في أن عددا كبيرا من البلدان ليس مجهزا بعد بآليات تمكنه من الحصول على معلومات عن الاحتياجات المشروعة الى المواد المدرجة في جدولي تلك الاتفاقية وعن توفر هذه المواد واستخدامها بوجه عام . فصانعو هذه المواد وموزعوها ومستوردوها ومصدروها غير معروفين . ومن الصعب في هذه الظروف ، معرفة كيف يمكن ارساء تدابير رقابية ملائمة . وفيما يتعلق بالتجارة الدولية بهذه المواد ، فان تبادل المعلومات بين البلدان المصدرة والمستوردة وبلدان العبور ، بحيث يتسنى اخطار البلدان المتلقية مباشرة لشحنات السلائف ، أثبت أنه وسيلة فعالة لكشف الصفقات المشبوهة . وأحد الأمثلة على ذلك هو اشتراط الاشعار السابق للتصدير بشأن المواد المدرجة في الجدول الأول من اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، وفقا لما هو منصوص عليه في الفقرة ١٠ من المادة ١٢ من تلك الاتفاقية . وحتى الآن لم تلجأ الى هذا الاشتراط سوى دولة واحدة طرف في اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، وهو اشتراط لا يطبق الا عندما يقدم اشعار خاص الى الأمين العام . غير أن الهيئة لاحظت أن عددا من البلدان يرسل فعلا اشعارات سابقة للتصدير الى البلدان المستوردة . لكن التجربة المكتسبة في الآونة الأخيرة في مجال منع التسريب تشير فيما يبدو الى أنه قد تكون هناك حاجة الى نوع معين من نظم أذون الاستيراد والتصدير بغية زيادة فعالية في منع التسريب . وقد اعتمد الاتحاد الأوروبي لائحة تشترط أذن التصدير في ظروف معينة ، كما أن لدى عدد قليل من البلدان اشتراطات مماثلة .

٣٠ - وعملا بالمادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ يقع على عاتق الدول الأطراف في تلك

الاتفاقية التزام عام بجمع البيانات ، حيث ان ذلك شرط أساسي من شروط قيامها برصد التجارة الدولية بالمواد المدرجة في الجدولين الأول والثاني وبصنع هذه المواد وتوزيعها ، كما ان هذه المعلومات ضرورية لكي تقدر الهيئة المواد المدرجة في الجدولين الأول والثاني لأغراض الجدولة . ومع أنه تم تحقيق الكثير لمنع تسرب السلائف* منذ دخول اتفاقية سنة ١٩٨٨ حيز النفاذ ، يدرك المجتمع الدولي بأنه ما زال من الضروري القيام بالكثير من الأعمال من أجل تحسين عمليات المراقبة ومنع وقوع الكيماويات بين أيدي صانعي المخدرات غير المشروعة . وتنبع الحاجة الى هذا التحسين لا من الحاجة الى معالجة النقائص الرئيسية التي تشكو منها اتفاقية سنة ١٩٨٨ ذاتها وانما من أن هناك بلدانا عديدة ما زال يتعين عليها أن تستحدث اطارا قانونيا وآليات ملائمة لتطبيق التدابير المنصوص عليها في تلك الاتفاقية .

٣١ - وشددت الهيئة في تقريرها عن عام ١٩٩٣ ،[٩] على أهمية تدابير مكافحة غسل الأموال ، التي هي أساسية لمكافحة الجريمة المنظمة والاتجار غير المشروع بالمخدرات . وقد اعتمدت الحكومات - منفردة أو مجتمعة - تدابير مختلفة لمكافحة غسل المتحصلات المتأتية من الاتجار غير المشروع بالمخدرات ومن كامل نطاق الأنشطة الاجرامية المنظمة . ولكن ، ما زال يتعين تنفيذ أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨ المتعلقة بمكافحة غسل الأموال تنفيذا كاملا . وتشجع الهيئة حكومات الدول الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨ على التعجيل باعتماد الأحكام التشريعية الضرورية بشأن منع غسل الأموال واقتفاء أثر وسائط ومتحصلات الاتجار بالمخدرات وضبطها ومصادرتها . وتوصي الهيئة بأن تعمد الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، عملا بالمادة ٥ من تلك الاتفاقية ، الى النظر في عكس عبء اثبات ما يدعى شرعية مصدره من متحصلات أو أموال أخرى خاضعة للمصادرة ، مع مراعاة الضمانات الملائمة . وتلاحظ الهيئة باهتمام المناقشات الجارية حول امكانية ادراج كل التدابير الدولية لمكافحة غسل متحصلات الأنشطة غير المشروعة ، بما في ذلك بعض التدابير المتخذة على الصعيد الوطني ، في اتفاقية دولية لمكافحة غسل الأموال المتأتية من الأنشطة الاجرامية المنظمة .

---

* يستعمل مصطلح "السلائف" للاشارة الى المواد المدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني لاتفاقية سنة ١٩٨٨ إلا في الحالات التي يتطلب فيها السياق تعبيرا آخر . وكثيرا ما توصف هذه المواد بأنها سلائف أو مواد كيميائية أساسية ، وهذا يتوقف على خصائصها الكيميائية الرئيسية . ولم يستعمل مؤتمر المفوضين الذي اعتمد اتفاقية سنة ١٩٨٨ مصطلحا واحدا لوصف هذه المواد بل استحدث في الاتفاقية تعبير "المواد التي يكثر استخدامها في صنع المخدرات والمؤثرات العقلية بطريقة غير مشروعة" . بيد انه أصبح من الشائع الاشارة الى جميع هذه المواد باعتبارها مجرد "سلائف" ؛ وعلى الرغم من أن هذا المصطلح ليس صحيحا من الناحية التقنية فقد قررت الهيئة استعماله في هذا التقرير من أجل الايجاز .

هاء ـ ملاحظات ختامية

٣٢ ـ ان كل اتفاقية من الاتفاقيات الدولية المختلفة لمراقبة المخدرات والتي اعتمدت خلال العقود القليلة الماضية وضعت على أساس الحالة الخاصة التي كانت سائدة عند صياغتها . وكل حكم من أحكام هذه الاتفاقيات هو حصيلة تجارب وطنية أو دولية مختلفة في مجال مراقبة المخدرات وحصيلة تبادل الآراء والخبرات الفنية وحصيلة عمليات التوفيق بين مختلف الحالات والأولويات الوطنية . ويعكس تاريخ المراقبة الدولية للمخدرات مختلف مراحل تطورها ، وكان كل صك دولي شرطا ضروريا للانتقال الى المرحلة التالية ولتحديد أحكام الصك الذي يليه وصوغه وتنفيذه . والاتفاقيات الثلاث متداعمة ولا يمكن لاية واحدة منها أن تكون وحدها صكا تاما . وكما ذكر في ديباجة اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، تدرك الأطراف في تلك الاتفاقية الحاجة الى تعزيز واستكمال التدابير المنصوص عليها في اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ وفي اتفاقية سنة ١٩٧١ .

٣٣ ـ وفي مجال مكافحة تعاطي المخدرات والاتجار غير المشروع بها ، يكتسب دور الاتفاقيات الدولية لمراقبة المخدرات أهمية حاسمة . فهذه الاتفاقيات تشكل الأساس التشريعي لنظام الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات وأساس الجهود المشتركة والاجراءات القانونية المتبادلة التي تشترك فيها كل الدول . وهي تنشىء التزامات تقع على عاتق الأغلبية الساحقة من الدول في العالم ، وقد قبلت هذه الدول تلك الالتزامات بمحض ارادتها . وثمة أربعة شروط أساسية ضرورية لضمان فعالية هذه الاتفاقيات :

(أ) تشترط الاتفاقيات تقيدا عاما بها . فالمنظمات الاجرامية ما انفكت أبدا تستغل الثغرات الموجودة في الشبكة الوقائية العالمية . وثمة مشكلة حادة في تنفيذ نظام مراقبة المؤثرات العقلية بوجه خاص ، ناشئة عن كون بعض البلدان الصانعة والمصدرة الرئيسية لم تنضم بعد الى اتفاقية سنة ١٩٧١ . وفعلا ، يمكن أن يعزى جزء كبير من نقائص نظام المراقبة الدولية للمخدرات الى كون هذه الاتفاقيات لم تعتمد حتى الآن على نطاق عالمي مع أن القصد منها أن تكون عالمية ؛

(ب) وليس التقيد بهذه الاتفاقيات كافيا ؛ فأحكام المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات لا بد من أن تنفذ تنفيذا صحيحا على الصعيد الوطني . ويجب اعتبار متطلبات المعاهدات القاسم المشترك الأدنى الذي يجب استكماله بتدابير وطنية محددة . وفي العديد من المجالات ، لم تف عمليات المراقبة الوطنية بهذا الحد الأدنى من الاشتراطات . ويذكر بوجه خاص أن بعض البلدان ، ومنها الدول الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٧١ ، لا تمارس حتى الآن مراقبة على التجارة الدولية بالمؤثرات العقلية . وفي بعض البلدان ، تتعلق الصعوبات المعترضة في تنفيذ المعاهدات بعدم وجود ادارة خاصة معنية بمراقبة المخدرات لتنفيذ أحكام المعاهدات ، وهو أمر أساسي لضمان التنسيق الفعال لأنشطة مراقبة المخدرات . وفي العديد من البلدان الأخرى ، تفتقر ادارات

مراقبة المخدرات الى الموظفين المتدربين والمؤهلين بما فيه الكفاية والى الموارد المالية الكافية ، وذلك بسبب الحالة الاقتصادية العامة أو الأولوية الدنيا التي توليها الحكومات لهذا الموضوع . وبالاضافة الى ذلك ، يجد عدد من البلدان النامية صعوبة في انفاذ العديد من اشتراطات المعاهدات ، كمراقبة المخدرات والمؤثرات العقلية المستوردة على الحدود الوطنية أو مراقبة قناة التوزيع الداخلي للمستحضرات الصيدلية ، وخاصة للمؤثرات العقلية . ومن واجب كل دولة ومن مصلحتها أيضا أن تساعد ، في حدود قدراتها ، الدول الأخرى ، بمدها بالموارد اللازمة للاضطلاع بمسؤولياتها الوطنية . ويشكل تخفيض الطلب وتخفيض العرض ومكافحة الاتجار غير المشروع ، فضلا عن التعاون والتضامن مع البلدان الأخرى ، عناصر متكاملة لتنفيذ متطلبات المعاهدات على الصعيد الوطني ؛

(ج) ويعد التنفيذ الكامل لاشتراطات المعاهدات على الصعيد الدولي ، بما في ذلك التعاون فيما بين الحكومات ومع الهيئة ، عاملا أساسيا آخر في مجال المراقبة الفعالة للمخدرات . وبشكل أكثر تحديدا ، لفتت الهيئة مرارا انتباه المجتمع الدولي الى عدم امتثال عدد من الحكومات لاشتراطات الابلاغ المحددة في المعاهدات الدولية لمراقبة المخدرات وفي قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي . وعدم الامتثال هذا كثيرا ما يكون دليلا على مواطن الضعف في الأنظمة الوطنية لمراقبة المخدرات وفي التنفيذ الوطني لأحكام المعاهدات . ومن أجل تيسير ابلاغ الهيئة والأمين العام بصورة عامة ، ما انفكت لجنة المخدرات والهيئة تشجعان على استخدام أسلوب نقل البيانات وخزنها الكترونيا . وتنظر الهيئة حاليا ، بدعم من اليوندسيب ، في المشاكل المقترنة بهذا الأسلوب والمتمثلة في سرية وصحة المعلومات المقدمة ؛

(د) وتعاطي المخدرات والاتجار غير المشروع بها عمليتان ديناميتان ؛ وبالتالي لا بد أن يكون أي رد فعل عليهما ديناميا أيضا . ولا يتوقف النظام الدولي لمراقبة المخدرات على عمل السلطات الحكومية على نحو ملائم فحسب وانما يتوقف أيضا على حسن سير عمل الهيئات والمنظمات الدولية (الهيئة ولجنة المخدرات واليوندسيب ومنظمة الصحة العالمية ، الخ .) المسؤولة عن التكيف السريع لذلك النظام مع مسرح المخدرات السريع التغير . ويشكل اعتماد القرارات في الوقت المناسب بشأن الجدولة ، واستكمال أحكام المعاهدات ، وادراج تدابير جديدة لمراقبة المخدرات في المعاهدات الراهنة ، وتوفير المساعدة التقنية الملائمة والآنية للحكومات لكي تتغلب على الصعوبات ، مجالات رئيسية ينبغي التركيز عليها من أجل ضمان فعالية المكافحة العالمية لزراعة المخدرات وانتاجها وصنعها والاتجار بها واستعمالها بشكل غير مشروع .