أولا- التنمية البديلة ومصادر الرزق المشروعة

١- التنمية البديلة[١] استراتيجية لمكافحة المخدّرات ترمي إلى الحدّ من العرض غير المشروع للمخدّرات المشتقة من النباتات المزروعة بصفة غير مشروعة، أو إلى القضاء عليه. وهي مفهوم يتصل بالتنمية المتكاملة التي ما فتئت تُطبّق في مناطق ريفية واقعة في البلدان النامية، حيث تُزرع هذه النباتات، ومنها في الدرجة الرئيسية خشخاش الأفيون (الخشخاش المنوّم) وشجيرة الكوكا (كوكا إيريثرو كزيلوم). علما بأن اتخاذ القرار بزراعة محاصيل المخدّرات غير المشروعة هو نتاج لعوامل كثيرة معقّدة تتفاعل على عدّة مستويات، تمتد من المستوى الأسري إلى المستوى الدولي، وتشمل عرض المخدّرات بصفة غير مشروعة والطلب عليها كليهما معا في العالم قاطبة. ومن ثم فإن أنجح النهوج لجعل زارعي محاصيل المخدّرات غير المشروعة يتوقّفون عن مزاولة نشاطهم هذا قد ينطوي على توليفة من المثبّطات والحوافز. وبناء على ذلك، قد يكون الحل المنشود في الجمع بين إنفاذ القوانين والتهديد بالعقوبات و/أو استئصال هذه المزروعات القسري، وبين توفير الإمكانات المتاحة لمصادر الرزق البديلة المشروعة والمساعدة الاقتصادية المستدامة الواسعة النطاق، بما في ذلك في مجالات التعليم والرعاية الصحية وتطوير البنى التحتية.

٢- كما إن المعاهدات الدولية لمراقبة المخدّرات تتضمّن بين طيّاتها أحكاما تتصل باستئصال محاصيل المخدّرات المزروعة بصفة غير مشروعة. فتنص المادة ١٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدّرات والمؤثّرات العقلية لعام ١٩٨٨[٢] على أنه يجوز للأطراف في الاتفاقية أن تتعاون على زيادة فعالية جهود القضاء على هذه المزروعات، وأنه يجوز أن يشمل هذا التعاون تقديم الدعم، عند الاقتضاء، لتنمية ريفية متكاملة تؤدّي إلى توفير بدائل مجدية اقتصاديا يستعاض بها لزراعة غير مشروعة. ومن شأن هذه البدائل أن تتعزّز إذا ما شدّدت السلطات بوضوح على أن زراعة محاصيل المخدّرات غير المشروعة جرم لن يُغتفر.

٣- وفي الإعلان السياسي الذي اعتمدته الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين (مرفق قرار الجمعية العامة دإ-٢/٢٠)، أكّدت الجمعية مجدّدا على ضرورة وضع نهج شامل للقضاء على العقاقير المخدّرة وفقا لخطة العمل بشأن التعاون الدولي على إبادة المحاصيل المخدّرة غير المشروعة وبشأن التنمية البديلة (قرار الجمعية العامة دإ-٤/٢٠ هاء)، وشدّدت على أهمية التعاون الخاصة في مجال التنمية البديلة.

٤- ومنذ اعتماد الإعلان السياسي وخطة العمل في عام ١٩٩٨، والتركيز ينصبّ على أهمية التنمية البديلة في العديد من القرارات التي اعتمدتها الجمعية العامة (القرارات ٥٣/١١٥ و٥٤/١٣٢ و٥٥/٦٥ و٥٦/١٢٤ و٥٧/١٧٤ و٥٨/١٤١)، وكذلك في قرارات لجنة المخدّرات (القرارات ٤٣/٦ و٤٥/١٤ و٤٨/٩). ففي القرار ٤٥/١٤، على سبيل المثال، ناشدت اللجنة الدول الأعضاء أن تستخدم إمكانات التنمية البديلة استخداما أوفى باعتبارها وسيلة مناسبة لمكافحة المخدّرات. كما ارتأت اللجنة مؤخّرا، في قرارها ٤٨/٩، أن المجتمع الدولي ينبغي له أن يعتبر التنمية البديلة لا كوسيلة لخفض عرض المخدّرات غير المشروعة فحسب، بل وسيلة أيضا لدعم التنمية المستدامة في المجتمعات المحلية والأقاليم المتأثّرة بالمحاصيل غير المشروعة، وكذلك جزءا من استراتيجية مكافحة الفقر التي تضطلع بها الدول وفاءً بالتزامات إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (قرار الجمعية ٥٥/٢). وتنفّذ حكومات البلدان المتضرّرة برامج التنمية البديلة، وذلك بتمويل ودعم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات

والجريمة (يو إن أو دي سي) ومن أعضاء آخرين في المجتمع الدولي. والهدف من هذه البرامج هو الحدّ من زراعة محاصيل المخدّرات غير المشروعة والقضاء عليها في نهاية المطاف.

٥- من ثم، يشتمل هذا الفصل على استعراض للتجارب المكتسبة في تنفيذ برامج التنمية البديلة، ويُسلّط الضوء على أفضل الممارسات والنماذج من أجل زيادة فعالية مثل هذه البرامج، ويراعي، في الوقت ذاته، التحدّيات والشواغل. ويقدّم هذا الفصل أيضا دراسة لمسألة ما إذا كان مفهوم التنمية البديلة يقتضي إعادة التفكير فيه وإعادة تحديد موضعه بهدف الحفاظ على أهمية التنمية البديلة وتعزيزها باعتبارها استراتيجية دولية لمكافحة المخدّرات في المناطق الريفية وكذلك الحضرية.

ألف- خلفية الموضوع

٦- تؤدّي التنمية البديلة دورا هاما في الجهود التي تُبذل في سبيل بلوغ الهدف العالمي المنشود في الحدّ من توافر العقاقير المخدّرة والمؤثّرات العقلية لأغراض غير مشروعة وغير طبية، والتخلّص منه. والتنمية البديلة تستند جزئيا إلى نموذج بسيط من نماذج العرض والطلب، ينبغي أن يؤدّي فيه التقليل من زراعة نباتات مثل خشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا، التي تُستخدم لإنتاج عقاقير مخدّرة، إلى التقليل من مدى توافر هذه المخدّرات غير المشروعة، وبالتالي من تعاطيها. بيد أن وجود مثل هذا التفاعل البسيط بين عرض المخدّرات غير المشروعة والطلب عليها مسألة باتت تثير التساؤل أكثر فأكثر، بما في ذلك لدى الهيئة الدولية لمراقبة المخدّرات، وذلك في تقريرها الحديث العهد عن عام ٢٠٠٤.[٣]

٧- وما انفكّت برامج التنمية البديلة تُنفّذ طيلة ما يربو على ٣٠ سنة في بلدان آسيوية، وبالتحديد في تايلند منذ عام ١٩٦٩، وفي تركيا منذ مطلع السبعينات، وفي البلدان الآندية، وخصوصا في بيرو منذ عام ١٩٨١. وقد صُمّمت أولى جهود التنمية البديلة بادئ ذي بدء كمشاريع لاستبدال المحاصيل في المناطق التي يُزرع فيها خشخاش الأفيون. ثم في أواخر الثمانينات، اتّسع نطاق نهج الاستبدال المتّبع في مكافحة زراعة المحاصيل غير المشروعة، فساعد على الترويج للتنمية الريفية على العموم وتوفير مصادر رزق مشروعة بديلة مستدامة للذين كانوا يزرعون محاصيل المخدّرات غير المشروعة. ولا يزال الوفاء بالأهداف المرسومة لمكافحة المخدّرات غاية تحظى بالأولوية، وما فتئت التنمية البديلة تُتدبَّر عموما بالاقتران مع مختلف تدابير إنفاذ القانون، بما فيها استئصال محاصيل المخدّرات غير المشروعة.

٨- المقدّمة المنطقية الرئيسية التي يقوم عليها استبدال المحاصيل هي أن محاصيل المخدّرات غير المشروعة يمكن الاستعاضة عنها بالمحاصيل النقدية القانونية، التي من شأنها أن تعود على زارعي المحاصيل بالدخل نفسه إن لم يكن أكثر. وفي عام ١٩٩٤ بدأ أخيرا التخطيط لمشاريع ذات تركيز أوسع قليلا، وشُرع في تنفيذها في مناطق زراعة شجيرة الكوكا، وكذلك وعلى نطاق محدود جدا في مناطق زراعة نبتة القنّب في سهل البقاع في لبنان، حيث بُذلت جهود لإبادتها سابقا. وقد أثبت ذلك النهج الضيق والآلي المتّبع سابقا، على امتداد السنوات، أنه أقل فعالية من المُتوقّع.

٩- علما بأن من شأن أي مفهوم شامل حقا للتنمية البديلة ألا يشمل زراعة محاصيل بديلة فحسب، وإنما يشمل أيضا تطوير البنى التحتية، وتوفير سبل مجدية لنقل المنتجات المشروعة إلى الأسواق، وتقديم المساعدة في مجالي التعليم والرعاية الصحية. إضافة إلى ذلك، ليس في الإمكان لبرامج التنمية البديلة أن تُنفّذ إلاّ حيث يمكن ضمان تهيئة مناخ من الأمن والاستقرار الوافي بالغرض. وما لم تستطع الحكومات إرساء سلطتها وتوفير بيئة آمنة، فلن يكون أمام التنمية البديلة

أي فرصة لكي تكون فعّالة. ومن ثم فإن على المجتمع الدولي أن يقدّم المساعدة للحكومات في جهودها الرامية إلى الحفاظ على الأمن في المناطق التي يُراد فيها إدخال التنمية البديلة.

١٠- وقد نُفّذت التنمية البديلة في بلدان ذات خصائص جد مختلفة، سواء في آسيا (كأفغانستان وباكستان وتايلند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفييت نام وميانمار)، أو في أمريكا اللاتينية (في بوليفيا وبيرو وكولومبيا). وشهدت معظم هذه البلدان انخفاضا في مستويات زراعة محاصيل المخدّرات غير المشروعة.[٤] وتلك المستويات المنخفضة قد تُعزى جزئيا إلى جهود التنمية البديلة، وجزئيا كذلك إلى عوامل أخرى. وفي العديد من هذه البلدان (باكستان وبوليفيا وبيرو وتايلند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وفي كولومبيا بدرجة أقل) تسنّى لزارعي المحاصيل غير المشروعة تحسين مصادر رزقهم بإنتاج كمية أقل من المحاصيل غير المشروعة، أو حتى بدون إنتاجها على الإطلاق. وفي عام ٢٠٠٤، لم يتجاوز مجموع المساحة التي تغطيها زراعة خشخاش الأفيون في جميع البلدان، باستثناء أفغانستان، ما نسبته ٣٢ في المائة من مجموع المساحة التي كانت تغطيها هذه الزراعة في عام ١٩٩٤؛ وبقي ما نسبته ٤٣ في المائة فقط من مجموع المساحة التي كانت تُزرع فيها شجيرة الكوكا في عام ١٩٩٥ مرهونا بهذه الزراعة في عام ٢٠٠٣.[٥]

١١- كما نُفّذت التنمية البديلة على العموم في مناطق متأثّرة بزراعة خشاش الأفيون وشجيرة الكوكا لا في مناطق متأثّرة بزراعة نبتة القنّب:[٦] إذ لم يُنفّذ سوى مشروعين من مشاريع التنمية البديلة التي تدعمها الجهات المانحة في مناطق متأثّرة بزراعة نبتة القنّب، أحدهما في وادي الريف المغربي، والآخر في سهل البقاع في لبنان (حيث يُزرع خشخاش الأفيون كذلك). وبناء على ذلك ثمة تجربة محدودة فيما يتعلق ببرامج التنمية البديلة التي تدعمها الجهات المانحة في مناطق زراعة نبتة القنّب.[٧] وثمة كذلك تجربة محدودة فيما يتعلق بالتنمية البديلة الوقائية.

١٢- وقد عمدت البلدان التي يُزرع فيها خشخاش الأفيون وشُجيرة الكوكا بطرق غير مشروعة إلى اتخاذ إجراءات فيما يتعلق بالتنمية البديلة، فاستعانت في ذلك بمواردها المحدودة. إذ قامت هذه البلدان على سبيل المثال بإدراج التنمية البديلة في صلب الخطط الوطنية الرئيسية لمكافحة المخدّرات، وحاولت إيجاد بيئة أفضل للاستثمار في المناطق التي تُزرع فيها محاصيل المخدّرات. واستثمرت بعض البلدان موارد كبيرة في البنى التحتية من أجل الحدّ من عزلة المناطق التي تُزرع فيها محاصيل المخدّرات غير المشروعة عن المسار الرئيسي للتنمية الوطنية الاجتماعية والاقتصادية. وتعمل بعض البلدان، مثل كولومبيا، على إيجاد ظروف سوقية مؤاتية للمنتجات والمحاصيل الواردة من مناطق التنمية البديلة. بيد أنه يمكن القول إجمالا بأن على البلدان المتأثرة من جرّاء زراعة المخدّرات غير المشروعة أن تعزّز على نطاق أوسع السياسة العامة والتغييرات البنيوية بغية التقليل من حجم اقتصاد المخدّرات غير المشروعة والحدّ من وطأة تأثيره. ولن يتسنّى لها ذلك إذا لم يهبّ المجتمع الدولي لدعمها في ذلك. وقد تشكّل استراتيجية التنمية البديلة في المنطقة الآندية دون الإقليمية إطارا لضمان هذا الدعم الدولي.

باء- صعوبة سياق التنمية البديلة

١٣- مع أن المجتمع الدولي تعتريه بين الفينة والأخرى "حالة نفاذ صبر" فيما يتعلق بالوقت الطويل اللازم لتحقيق نتائج من خلال برامج التنمية البديلة، يجب التشديد على أن مثل هذه البرامج تُنفّذ في ظل أصعب الظروف. وتدعو الحاجة إلى فترة زمنية أطول لتحقيق أهداف مكافحة

المخدّرات وأهداف التنمية المستدامة على حدّ سواء.[٨] فجميع البلدان السابقة الذكر، التي تُنفّذ برامج التنمية البديلة، تعيش ظروفا صعبة. بل إن بعضها هي فعلا مجتمعات خرجت لتوّها من النزاعات أو لا تزال النزاعات تمزقّها. وفيما يلي أدناه مناقشة بشأن الظروف أو العوامل التي تعوق تنفيذ التنمية البديلة، إلى جانب تناول السبب في كون التنمية البديلة تحتاج إلى فترة زمنية أطول لتحقيق أهداف التنمية المستدامة ومكافحة المخدّرات.

الظروف الاجتماعية–الاقتصادية

١٤- إن الإيرادات المستمدّة من زراعة المحاصيل المخدّرة غير المشروعة ليست مأمونة دائما. إضافة إلى ذلك، وكثيرا ما يكون زارعو المحاصيل المخدّرة مهمّشين من حيث علاقتهم بالبنى المؤسسية الحكومية؛ وقد تقع النساء والأطفال على وجه الخصوص في وضع معرّض للأخطار. ولا يملك بعض زارعي هذه المحاصيل الأراضي التي يزرعونها، ولا ينخرطون في منظّمات فعّالة من منظّمات المجتمع المدني، التي يمكنهم من خلالها أن يتفاوضوا مع المنظّمات والمؤسسات في القطاع الخاص أو العام. كما إن الصلاحيات الممنوحة لهم لتقوية موقفهم ذات مستويات منخفضة، وقد تكون المؤسسات المجتمعية التقليدية المتاحة لهم ضعيفة؛ ومن ثم فمن المرجّح أن يقع زارعو المحاصيل تحت تأثير الشبكات الإجرامية. ولأن النساء في هذه الشرائح من المجتمع هنّ في كثير من الأحيان محرومات من المزايا من النواحي الثقافية الاجتماعية والاقتصادية فإن تعبئة جهودهن للمشاركة في التنمية البديلة تكون أصعب. وفي جنوب شرقي آسيا، على سبيل المثال، غالبا ما تكون فئات الأقليات العرقية التي تعيش في المرتفعات هي الفئات المتورّطة في زراعة محاصيل المخدّرات غير المشروعة. وكثيرا ما يؤدّي انعدام الاستثمار في المجالات الاجتماعية–الاقتصادية في هذه المجتمعات المحلية إلى تفاقم عزلتها عن المسار الرئيسي في المجتمع.

العوامل الجغرافية والبيئية الأحيائية

١٥- في بلدان جنوب شرقي آسيا، كثير من المناطق التي يُزرع فيها خشخاش الأفيون بطرق غير مشروعة إنما يوجد في المناطق الحدودية الجبلية النائية. وينطبق ذلك جزئيا على أفغانستان أيضا. وفي باكستان، يقع أكثر المناطق التي تُستخدم لزراعة خشخاش الأفيون في المناطق الحدودية النائية أيضا. كما إن بعض المناطق التي تُزرع فيها شجيرة الكوكا في أمريكا اللاتينية تتناثر كذلك في مناطق نائية وتفتقر إلى البنى التحتية الوافية بالغرض.

١٦- وبسبب نأي العديد من المناطق التي يُزرع فيها خشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا في الهضاب أو الجبال، فإن إدخال تحسينات على البنى التحتية يكلّف أثمانا باهظة، كما إن المستثمرين الخواص يرغبون عن القيام بأي استثمارات في مثل هذه المناطق. علاوة على ذلك، كثيرا ما تجري مثل هذه الزراعات في أكثر مناطق الغابات هشاشة من الناحية البيئية الأحيائية (الإيكولوجية) في البلدان المعنية و/أو في المناطق ذات الأهمية الكبيرة كمستجمعات مائية. وتقع نسبة كبيرة من هذه المناطق في متنزّهات الحدائق الطبيعية الوطنية أو ما حولها. وينطبق ذلك أيضا على المناطق التي تُستخدم لزراعة نبتة القنّب بطريقة غير مشروعة. وتوضّح الدراسات الاستقصائية التي أجراها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدّرات والجريمة (المكتب "يو إن أو دي سي") أن النظام البيئي الأحيائي الهشّ في منطقة الريف المغربي، وهي مركز هام لإنتاج القنّب، يتهدّده خطر زوال الغابات وتحاتّ التربة، من جرّاء استمرار زراعة نبتة القنّب غير المشروعة.

١٧- هذا، ولعدم وجود حقوق مضمونة في استخدام الأراضي، ليس بالمستطاع أن تتطور أنماط استخدام الأرض استخداما مستداما، مما يلحق الضرر أكثر بالنظم البيئية الأحيائية، في المناطق المدارية وشبه المدارية. كما إن تدهور التربة الشديد وهشاشة هذه المناطق من الناحية البيئية الأحيائية (الإيكولوجية) يحدّان من الخيارات الزراعية الاقتصادية المتاحة لزارعي المحاصيل غير المشروعة.

الاستثمار والتسويق

١٨- من الصعب تأمين الاستثمار وتسويق المنتجات في المناطق الجغرافية النائية والصعبة الوصول إليها؛ إذ لا يستطيع المزارعون في تلك المناطق أن يبيعوا منتجاتهم بسهولة، بما في ذلك المنتجات التي يُقصد بها أن تكون "بدائل" لمحاصيل المخدّرات غير المشروعة، مثل البُن والكاكاو والمطاط والخُضَر والفواكه والخشب والزهور ومصنوعات الحرف اليدوية. وقد لا تكون شروط التبادل التجاري مؤاتية لهم، لأن أسعار السوق تُحدّد بعيدا عن مناطق التنمية البديلة. وتثير تقلبات أسعار السوق (كالأسعار العالمية للبُن والكاكاو) حالات من انعدام اليقين لدى المزارعين، لأن ذلك يعني أن مصادر رزقهم سوف تكون باستمرار عُرضة للضياع. وفي الوقت ذاته، قد يرى المزارعون أن ظروف التسويق هي أفضل بالنسبة للمحاصيل غير المشروعة. علما بأن العديد من البلدان التي تُزرع فيها محاصيل غير مشروعة تكون فيها أسواق محاصيل المخدّرات غير المشروعة أكثر تطوّرا وأشدّ حصانة في رسوخها من أسواق المحاصيل المشروعة. ويترك هذا الوضع زارعي المحاصيل أكثر عرضة لخطورة الاعتماد اقتصاديا على المتّجرين بالمخدّرات.

انعدام الخدمات

١٩- كثيرا ما تكون الخدمات الحكومية منعدمة، وبخاصة الخدمات الصحية والتعليمية وخدمات الإرشاد الزراعي، في المناطق التي تزدهر فيها زراعة محاصيل المخدّرات غير المشروعة، وخصوصا عندما تقع تلك المناطق في أماكن نائية و/أو على الحدود و/أو أماكن تمزّقها النزاعات في البلد. وقد تكون الخدمات الضرورية الأخرى، مثل تسهيلات المصارف أو الاتصالات أو النقل، منعدمة أيضا في هذه المناطق.

القانون والنظام

٢٠- تتميّز بعض المناطق التي تُزرع فيها محاصيل المخدّرات غير المشروعة بأنواع مختلفة من النزاع و/أو انعدام القانون والنظام. ففي المناطق الرئيسية التي تُزرع فيها شجيرة الكوكا في كولومبيا، على سبيل المثال، ورغم الجهود الكثيرة التي بُذلت، لم تستطع بعد الحكومة الحفاظ على مستوى من السلم والأمن يسمح للسكان بالسعي وراء مصادر رزقهم بدون خوف. وفي أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، تُستخدم الأموال المُكتسبة من بيع المخدّرات غير المشروعة لشراء الأسلحة ودعم الحروب والعصيان. وقد لا يكون للأناس الذين يعيشون في مثل هذه المناطق تجارب مباشرة كثيرة مع الدولة، باستثناء تجربتهم مع السلطات العسكرية أو أجهزة إنفاذ القانون. وقد يسفر ذلك عن انعدام الثقة بين السكان والحكومة المحلية، مما يزيد حتى من صعوبة تطوّر الشراكات الضرورية بين منظّمات المجتمع المدني والحكومة، وكذلك تقديم الخدمات و/أو التشجيع على الاستثمار في مثل هذه المناطق.

٢١- ونتيجة للعوامل المشار إليها سابقا، قد يقع زارعو المحاصيل غير المشروعة تحت تأثير الجماعات المسلّحة التي تستخدم عائدات الاتجار بالمخدّرات لدعم أنشطتها المعادية

للدولة. وقد يكون لزارعي المحاصيل غير المشروعة كذلك روابط مع الجماعات المسلّحة والمتّجرين بالمخدّرات وسائر التنظيمات الإجرامية أمتن من الروابط التي تجمعهم بالمنظّمات الحكومية، بل قد يعتبرون هذه الروابط نافعة لهم. علاوة على ذلك، فإن كثيرا من المجتمعات النامية والمجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية والتي تمر بمرحلة ما بعد النزاع تفتقر إلى وجود نظام قانوني يؤدّي وظائفه جيدا، وهو أمر أساسي لجهود مكافحة المخدّرات.[٩]

جيم- مبادئ التنمية البديلة

٢٢- أفضل الممارسات في التنمية الاجتماعية الاقتصادية تشير عادة إلى الممارسات المتّبعة أثناء سير مشروع أو برنامج التي أدّت إلى تحقيق نتائج ناجحة، وإلى حلول لبعض المشاكل، وكذلك إلى تأثير إيجابي من شأنه أن يكون مستداما. وترتبط أفضل الممارسات المتّبعة في التنمية البديلة ارتباطا وثيقا بالمبادئ السليمة في التنمية. وهي تشتمل بوضوح على اعتبارات جنسانية واعتبارات تتعلق بالفقر.[١٠] بيد أن الشروط الواجب توافرها لكي تتطوّر أفضل الممارسات وتزدهر، كثيرا ما لا تكون متاحة في مشاريع التنمية البديلة، وخصوصا عندما تُنفّذ المشاريع في ظل الظروف الصعبة السالفة الذكر. ولكي تُكلّل مكافحة المخدّرات المستدامة بالنجاح على الصعيد المجتمعي المحلي أو على مستوى المزارع، فسوف تحتاج إلى توافر الظروف المناسبة، بما في ذلك الاستقرار السياسي والأمن والإدارة الرشيدة.

٢٣- لذا فإن المبادئ الوارد وصفها أدناه تتصل بالتنمية البديلة في سياق الأسر التي من شأنها أن تكون مشمولة كفئات مستهدفة في إطار ورقات استراتيجية الحدّ من الفقر الوطنية؛ علما بأن العائدات المتأتّية من زراعة محاصيل المخدّرات غير المشروعة تستأثر بجزء كبير من دخل تلك الأسر. لكن لا تشير المبادئ إلى الجماعات الصغيرة من زارعي محاصيل المخدّرات غير المشروعة "الانتهازيين"، الذين لم يكونوا يعتمدون فيما مضى على هذه المحاصيل لكسب معيشتهم، أو إلى زارعي "مزارع الأشجار". وباعتبار خصوصيات كل منطقة على حدة، لا يوجد هناك أي دليل عملي أو مبادئ توجيهية محددة للتنمية البديلة. بيد أن ثمة حاجة ماسّة إلى اتخاذ تدابير ملموسة لبناء القدرة والتوعية من طرف المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني (بما في ذلك المنظّمات غير الحكومية) بغية تنفيذ المبادئ. وفيما يلي هذه المبادئ:

(أ) تقتضي الحاجة وجود إرادة سياسية وتمويل والتزام على المدى الطويل لدى جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك الحكومات الوطنية والمحلية والسكان المحليون والمجتمع الدولي؛

(ب) ينبغي أن تكون التنمية البديلة متّسقة مع السياسات والاستراتيجيات والممارسات المتّبعة في التنمية المستدامة في المجتمعات المحلية المتضررة؛

(ج) يجب أن يوضع في الحسبان في تصميم برامج التنمية البديلة تعقّد مصادر الرزق، التي تستند إلى زراعة خشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا ونبتة القنّب، والدور الذي تؤدّيه تلك المحاصيل في حياة أولئك المزارعين. ومن ثم يجب أن تُستخدم قضايا الإدارة الرشيدة والبيئة والرصيد البشري والاجتماعي والتنمية المستدامة كأساس لوضع نهج شامل ومستدام في التنمية البديلة؛

(د) تقتضي الضرورة مشاركة زارعي المحاصيل وأسرهم والمجتمع المحلي مشاركة تامة في تصميم استراتيجيات التنمية البديلة ورصدها وتقييمها. ويجب أن يُكمّل ذلك

النهج القائم على المشاركة بمبادرات جماعية وتعاونية تسمح بتنفيذ مشاريع كبرى؛

(هـ) يجب أن يصاحب إنفاذ القوانين برامج التنمية البديلة. وينبغي أن تراعي جهود إنفاذ القانون ظروف معيشة زارعي المحاصيل، وأن تضمّ تدابير متنوّعة، بما فيها التدابير التي تُحدث مثبّطات تردع المزارعين عن زراعة المحاصيل غير المشروعة. ويجب زيادة الثقة بإنفاذ القانون، بما في ذلك من خلال بذل جهود حثيثة لمكافحة الفساد؛[١١]

(و) ينبغي أن تركّز تدابير إنفاذ القانون في المناطق التي تُزرع فيها المحاصيل غير المشروعة على تنظيمات الاتجار بالمخدّرات والتنظيمات الإجرامية وعلى شبكاتها المسلّحة، التي كثيرا ما تكون الزخم الذي يدفع المزارعين إلى اتخاذ قراراتهم بزرع المحاصيل غير المشروعة. ذلك أن تعطيل العمليات التي تقوم بها تنظيمات الاتجار بالمخدّرات يقطع سلسلة الإمداد، ويُقصي مَن يشتري المحاصيل غير المشروعة؛ ونتيجة لذلك، تتوقّف محاصيل المخدّرات غير المشروعة عن توفير مصدر دخل للزارعين، وبالتالي يمكن أن يصبح تنفيذ استئصال هذه المحاصيل أكثر سهولة؛

(ز) ينبغي إدماج تدابير منع تعاطي المخدّرات والوقاية منه والتدابير المتعلقة بالتعليم والعلاج في برامج التنمية البديلة، لأن ازدياد تعرّض الأسر للمخدّرات في المناطق التي تزرع فيها المحاصيل غير المشروعة، إلى جانب عوامل أخرى كالشعور بالاستضعاف واليأس وضعف الأهلية، يمكن أن يعرّضهم أكثر إلى مخاطر تعاطي المخدّرات وإدمانها؛

(ح) يجب أن تدمج التنمية البديلة في جميع الجهود العامة الإنمائية والاستثمارية التي تُبذل على الصعد المحلي منها والوطني والدولي في سبيل الارتقاء إلى المستوى الأمثل بالجهود الرامية إلى تقليص مدى اقتصاد المخدّرات غير المشروعة، ومن ثم لكي تُصبح قضية جامعة في شتّى القطاعات.[١٢]

٢٤- هذا، ومن المفهوم أن الحكومات والجهات الدولية المانحة على السواء تطمح، وهي تنفّذ مشاريع وبرامج التنمية البديلة، إلى تخفيض المساحة التي تُزرع فيها محاصيل المخدّرات غير المشروعة بأقصى قدر ممكن في غضون أقصر فترة زمنية ممكنة. ولم يُعترف مع ذلك إلا قليلا بالظروف التي تدعم التنمية البديلة، والتي هي ضرورية لكي تفضي أفضل الممارسات إلى تحقيق "أفضل النتائج". وأمّا في حال غياب تلك الظروف، التي تنشأ من خلال سياقات السياسة العامة والتمويل أو التسويق أو القانون والنظام/الأمن، فإن برامج التنمية البديلة تكون إذ ذاك محكومة بإحراز نتائج محدودة ليس غير. وعندما تكون توقّعات الحكومات والجهات المانحة غير واقعية، فقد تكون العاقبة وخيمة ويمكن أن تُسفر عن نتائج غير مرجوّة، كافتقار الأشخاص المعنيين المباغت لمصادر دخل بديلة. ومن الضروري من ثم بذل جهود متوازية تنطوي على إنفاذ القوانين وعلى استئصال تلك المحاصيل من جهة، وعلى توفير مصادر رزق بديلة ومشروعة من جهة أخرى.

دال- بيان رصيد التنمية البديلة

الإنجازات

٢٥- أسهمت التنمية البديلة في الحدّ من المناطق المزروعة بمحاصيل المخدّرات غير المشروعة. كما إن اتّباع نهج انمائي المنحى قد أدّى إلى تحسين مصادر رزق زارعي المحاصيل، مما أدّى في الوقت نفسه، في بعض الحالات، إلى تحقيق تخفيضات مستديمة في زراعة المحاصيل غير المشروعة. كذلك فإن اتّباع نهج إنمائي المنحى متّسق المسار، كالذي طُبّق في تايلند،

يستطيع أن يحقّق كذلك نتائج جيدة من حيث تخفيض كميات كبيرة من محاصيل المخدّرات غير المشروعة. ففي تايلند، بلغ مجموع المساحة التي يُزرع فيها خشخاش الأفيون ٩٠٠ ١٧ هكتار في السنة المحصولية ١٩٦٥/١٩٦٦، في حين خُفّضت هذه المساحة في عام ٢٠٠٠ وأصبحت لا تتجاوز ٣٣٠ هكتارا - وهو انخفاض بنسبة ٩٨ في المائة.[١٣] وثمة ما يثبت في بلدان أخرى كذلك أن اتّباع نهج إنمائي المنحى متسق المسار يمكنه تحقيق نتائج جيدة. ففي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، على سبيل المثال، انخفض مجموع المساحة التي يُزرع فيها خشخاش الأفيون بنسبة ٧٥ في المائة، من حوالي ٠٠٠ ٢٦ هكتار في عام ١٩٩٨ إلى ما لا يتجاوز ٦٠٠ ٦ هكتار في عام ٢٠٠٤.[١٤] وفي كولومبيا، انخفض مجموع المساحة التي تُزرع فيها شجيرة الكوكا بمقدار النصف، من ٠٠٠ ١٦٣ هكتار في عام ٢٠٠٠ إلى ٠٠٠ ٨٠ هكتار في عام ٢٠٠٤؛ وفي بيرو، انخفض مجموع المساحة التي تُزرع فيها هذه الشجيرة من حوالي ٠٠٠ ١١٥ هكتار في عام ١٩٩٥ إلى ٢٠٠ ٤٤ هكتار في عام ٢٠٠٣ - وهو انخفاض بنسبة ٦٢ في المائة.[١٥] وفي حين أن الانخفاضات السابقة الذكر لا يمكن أن تُعزى جميعها إلى التنمية البديلة، فإن هذه التنمية قد أسهمت كثيرا في تحقيقها.

٢٦- تبيّن تجارب التنمية البديلة كذلك أن الحاجة تدعو إلى التزامات طويلة الأمد وإلى أنه لا بدّ من العمل بثبات على توفير الظروف التي تدعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

التحدّيات والشواغل

٢٧- مع أن برامج التنمية البديلة توفّر المساعدة الأولية لزارعي المحاصيل، فإن مشكلة استدامة مصادر الرزق المضمونة استدامة طويلة الأمد قد تظل قائمة. إذ إن المحاصيل المشروعة التي قد يختار الزارعون زراعتها لبيعها في السوق (كالبُن مثلا) هي عُرضة لتقلّبات الأسعار أو غير ذلك من حالات انعدام اليقين السوقي المرتبطة بمنتجات زراعية كثيرة. وقد تعثّرت أيضا برامج تنمية بديلة من جرّاء ترويجها لمنتجات ليس لها أسواق مزدهرة تنطلق منها. ومن جرّاء تغيّرات في بنية التعريفات الجمركية والتجارة الدولية، قد لا تظلّ أسواق المنتجات الواردة من مناطق التنمية البديلة مفتوحة أو قد تواجه منافسة لا تُقهر. وعلى رغم من النداءات المتكرّرة التي يوجّهها المجتمع الدولي، ومعه الجمعية العامة، لأجل تحسين وصول منتجات برامج التنمية البديلة إلى الأسواق، ما زالت ثمة صعوبات في تعزيز الاقتصاد المشروع عبر قنوات تسويقية مشروعة.[١٦]

٢٨- إحدى المسائل التي كثيرا ما يُسها عنها هي الحاجة إلى توفير تسهيلات وافية بالغرض لتقديم القروض الائتمانية - ربما من خلال القروض الائتمانية الصغرى باعتبار هذه الطريقة جزءا من برامج التنمية البديلة — لزارعي المحاصيل غير المشروعة. وفي الوقت الحالي، كثيرا ما لا تُتاح التسهيلات الائتمانية المشروعة لزارعي المحاصيل غير المشروعة. نتيجة لذلك، فإن الزارعين الذين تخلّوا عن زراعة المحاصيل غير المشروعة، لكنهم لم يتمكنوا من تأمين مصادر رزقهم، يُرجّح أن يعاودوا زراعة تلك المحاصيل.

٢٩- ثمة مسألة ذات صلة تتعلق بإقامة توازن بين جهود التنمية وتدابير إنفاذ القانون في المناطق التي تُزرع فيها المحاصيل غير المشروعة. فكيف يا ترى يمكن تحقيق ذلك التوازن لكي لا تزيد حال غالبية زارعي المحاصيل سوءا بعد، لأن ذلك قد يزيد من احتمال أن تستهويهم زراعة المحاصيل غير المشروعة مرة أخرى؟ ومن خلال أي آلية يمكن، على سبيل المثال، أن يتعاون الموظفون المسؤولون عن التنمية والموظفون المسؤولون عن إنفاذ القانون مع ممثّلي زارعي

المحاصيل في جو من السلم والأمن؟ ذلك أن موظفي إنفاذ القانون العاملين في مجالات التنمية البديلة يحتاجون إلى تلقّي تدريبات خاصة لضما مشاركتهم مع المجتمعات المحلية بطريقة إيجابية، حتى لا يُنظر إليهم كأشخاص يتصرفون على نحو مناوئ لمصلحة سكان تلك المجتمعات.

٣٠- وما انفكّت التنمية البديلة، حتى اليوم، تُنفّذ في سياق المشاريع و/أو البرامج الإنمائية الريفية المنفردة في مناطق منعزلة. وهذا النزوع السائد نحو تنفيذ كل مشروع على حدة لا يتيح فرصا سانحة لكي يكون للتنمية البديلة تأثير في مكافحة المخدّرات على نطاق أوسع أو في الظروف المتصلة بمكافحة المخدّرات. ومن دواعي الأسف أن الغالبية العظمى من زارعي المحاصيل غير المشروعة، وخصوصا العدد الكبير من زارعي نبتة القنّب في البلدان النامية، لم تتلقَّ قطّ مساعدة مباشرة في مجال التنمية البديلة.[١٧] ومن غير الواقعي أيضا الاعتقاد بأن هذه الأغلبية يمكن الوصول إليها يوما من خلال مشاريع منفردة. كما إن اتّباع نهج "كل مشروع على حدة" قد زاد من صعوبة توجيه التنمية البديلة في المسار الرئيسي الذي تسلكه السياسات والبرامج الإنمائية العامة لأن الحكومات والجهات المانحة على السواء كانت تركز اهتمامها على المشاريع المنفردة أو الرائدة بدل التركيز على ضرورة إحداث تغيير في السياسات والبرامج كاملة. علاوة على ذلك، نادرا ما توفّر مثل هذه المشاريع، المحدودة جغرافيا، نطاقا وافيا لإدماج تدابير التنمية وإنفاذ القانون على نحو متكامل.

٣١- ومع أن لجنة المخدّرات دأبت على توجيه العديد من النداءات بشأن التنمية البديلة الوقائية، لم ينفّذ بعد أي بلد برامج من هذا النحو، على الرغم من أنه في المناطق التي يرتفع فيها مستوى الفقر، كثيرا ما يشتد مخاطر احتمال ظهور زراعة المحاصيل غير المشروعة. ومن ثم فإن التنمية البديلة الوقائية سوف تقدّم دروسا قيّمة في فهم الآليات والقوى المحرّكة المشمولة في العمل على منع قيام اقتصاد مخدّرات غير مشروعة.

٣٢- ثمة شاغل آخر أضحى لا ينفصل فعليا عن زراعة المحاصيل غير المشروعة وهو يتعلق بالبيئة، التي تعدّ مشكلة جدّية بصفة خاصة في مناطق زراعة الكوكا. إذ يُقدّر أن أكثر من ٠٠٠ ٨٨ هكتار من شجيرة الكوكا زُرع في منطقة الأمازون في عام ٢٠٠٤، مما يؤثّر بضرره في الغابات المطيرة والنظم البيئية الأحيائية الطبيعية المهمّة، ويخلّف تأثيرات خطيرة على البيئة العالمية. إضافة إلى ذلك، فإن سلسلة العمليات الأولية لصنع الكوكايين قد تكون جارية أيضا على مقربة من الأماكن التي تُحصد فيها الكوكا بذاتها، مما يسفر عن وجود نفايات كيميائية خطرة. وقد أشارت التقديرات إلى أن مئات ألوف الأطنان من المواد الكيميائية تُستخدم سنويا لصنع الكوكايين في المنطقة الآندية دون الإقليمية.[١٨] وثمة ميل إلى التخلّص من المخلفات الكيميائية بإلقائها في وديان وأنهار النظم البيئية الأحيائية الهشّة مسبقا.

٣٣- ولا توجد فعلا للأسف أي مشاريع أو برامج للتنمية البديلة في أفريقيا، رغم الكميات الكبيرة من القنّب التي تُنتج في تلك المنطقة. وكذلك لا يولى إنتاج القنّب وتعاطي المخدّرات ما يكفي من الانتباه في استراتيجيات الحدّ من الفقر التي تعدّها البلدان الأفريقية. إذ في حين أن معظم البلدان في أفريقيا تُنتج القنّب، فإن حوالي ١٧ بلدا تُنتجه بكميات هائلة. وقد لاحظت الهيئة في تقريرها عن عام ٢٠٠٣ أن النقص الغذائي الذي تعاني منه بلدان أفريقيا جنوب الصحراء يتفاقم نتيجة لازدياد زراعة نبتة القنّب.[١٩] وفي بعض البلدان الأعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (سادك)، على سبيل المثال، توقّفت زراعة الذرة لتحلّ محلّها زراعة نبتة القنّب. وتتضرّر النساء الأفريقيات

على الخصوص من جرّاء هذا الوضع، ففي حين تقع على عاتقهن المسؤولية الأولى عن إنتاج الحبوب الغذائية، فإن الرجال يستولون على حقولهن لكي يزرعوا فيها المحاصيل غير المشروعة باعتبارها محاصيل نقدية.

٣٤- يجب أيضا زيادة إبراز أهمية مسألة الاختلاف بين الجنسين في برامج التنمية البديلة - وكذلك في مكافحة المخدّرات عموما - بدرجة أعلى منها حتى يومنا هذا. وفي الكثير من المجتمعات الزراعية التقليدية في العالم قاطبة تتحمّل المرأة المسؤولية عن القيام بالعديد من العمليات الزراعية. وبعبارة أخرى يمكن القول بأنه بدون مشاركة المرأة بنشاط في مختلف مراحل العملية الزراعية، قد لا تكون زراعة المحاصيل غير المشروعة في بعض المناطق ممكنة. ومع أن المرأة قد تعارض زراعة المحاصيل غير المشروعة لأن ذلك يزيد من مخاطر تعرّض أفراد أسرتها لتعاطي المخدّرات أو لإدمانهم عليها، فإن المرأة كثيرا ما لا تكون في وضع يسمح لها بالتأثير في القرارات المتعلقة بأسرتها.

هاء- تعقّد المشاهد المتصوَّرة للمخدّرات وتغيّرها: الحاجة إلى خفض الطلب غير المشروع على المخدّرات

٣٥- ما انفكّت بنية مشاكل المخدّرات تتغيّر على نحو ملحوظ طوال القرون المتعاقبة؛ فقد طرأت تغيّرات بيّنة الدلالة في السنوات الخمسين الماضية من حيث المخدّرات المتعاطاة، وطرائق تعاطيها، وسنّ متعاطيها، ومكان تعاطيها، وحجم وتطوّر شبكات الاتجار بالمخدّرات، وهلّم جرّا. ولم تعد تصلح أوجه التمييز التي كانت تحدّد في الماضي بين البلدان المستهلكة المتقدّمة النمو والبلدان المنتجة النامية. علاوة على ذلك، وعلى الصعيد الجزئي، ثمة قدر ما من انعدام المرونة في الطلب في أوساط المدمنين الثابتين، مما يعني أن الرأي القائل بأن "خفض إنتاج المخدّرات غير المشروعة يساوي رفع أسعار المخدّرات، وبالتالي يساوي خفض الطلب على المخدّرات" هو رأي قد لا يكون صائبا. ومع أن المدمنين قد يلتمسون على الأرجح العلاج عندما ترتفع أسعار المخدّرات، فقد لا توجد هناك مرافق مناسبة لتوفير العلاج، وخصوصا في البلدان النامية. ومن ثم فإن المضي قُدما في التنمية البديلة بغية خفض عرض المخدّرات غير المشروعة، دون مباشرة تقديم برامج الوقاية من تعاطي المخدّرات ومعالجة الإدمان عليه لأجل المتعاطين، إنما هو عملية لا جدوى لها. وكما أشارت الهيئة في تقريرها عن عام ٢٠٠٤،[٢٠] يجب إدماج الاستراتيجيات والتحليلات والبرامج المعنية بالعرض والطلب إدماجا شاملا.

٣٦- كما إن الطلب على العقاقير وعرضها أخذ يتغيّر كل الوقت. وتشتمل هذه التغيّرات على تسعير وتسويق المخدّرات المشتقّة من النباتات مثل الهيروين والكوكايين، وشبائه الأفيون الاصطناعية والمخدّرات الاصطناعية، بما في ذلك مختلف المنشّطات الأمفيتامينية. وبعض هذه العقاقير لها استخدامات مشروعة، كاستخدامها في المستحضرات الصيدلانية، مما يُحدث تداخلات معقّدة بين أسواق المخدّرات المشروعة منها وغير المشروعة. وهناك عوامل كثيرة تتفاعل فيما بينها لتُخرج مشاهد متصوَّرة (سيناريوهات) مختلفة لتعاطي المخدّرات لها نتائج مختلفة. فعلى سبيل المثال، أسفرت عمليات خفض عرض المخدّرات غير المشروعة، في وقت من الأوقات، عن ارتفاع أسعار المخدّرات على مستوى الأزقة، ومن ثم أفضت إلى المستوى المرغوب من خفض الطلب على المخدّرات غير المشروعة. بيد أن المتّجرين بالمخدّرات استطاعوا، في أوقات أخرى، أن يضبطوا نقاء المخدّرات التي تُباع في الأزقة للإبقاء على أسعارها ثابتة والحفاظ على "حصتهم السوقية". وقد لا تدوم النتائج طويلا، في كلتا الحالتين، وهو ما يشير أيضا إلى

ضرورة الالتزام على المدى الطويل بتوفير مصادر رزق بديلة ومشروعة.

٣٧- مع أن خفض إنتاج محاصيل المخدّرات يساعد على التقليل من توافر المخدّرات غير المشروعة في بعض المناطق، فإن الطلب العام على المخدّرات غير المشروعة يظلّ قائما.[٢١] وهذا الطلب قد تتمّ تلبيته من عرض العقاقير الاصطناعية غير المشروع. ففي تايلند، التي نجحت في تخفيض إنتاج الأفيون، حدثت طفرة في تفشّي المنشّطات الأمفيتامينية: فالأشخاص الذين كانوا ضالعين فيما مضى في شبكات الاتجار بالأفيون أخذوا يتجرون اليوم بالمنشّطات الأمفيتامينية. وكان الوضع سيتغيّر لو بُذلت جهود أكثر في مجال التنمية البديلة الوقائية في المناطق الريفية والحضرية على السواء.

٣٨- وتوضّح الحالة في تايلند أن المجتمع لا ينبغي له أن يخفّف من التزامه بمنع تعاطي المخدّرات، أو بتوفير برامج تعليمية أو علاجية، لا لسبب إلاّ لأن ثمة انخفاضا في توريد بعض المخدّرات مثل الأفيون والهيروين. وكذلك في كافة أنحاء آسيا الشرقية والجنوبية، نظرا لتغيّر أنماط سوق المخدّرات غير المشروعة، تحوّل العديد من متعاطي المخدّرات من تدخين الأفيون إلى حقن الهيروين، مما أدّى إلى استفحال الإصابة بعدوى الأمراض المنقولة بالدم. وفي حين أن تخفيض عرض أي مخدّر غير مشروع هو هدف منشود للغاية، فمن الضروري كذلك وضع برامج وافية بالغرض في مجال الوقاية والتعليم والعلاج لضمان تخفيض شامل ودائم لتعاطي المخدّرات.

٣٩- علما بأنه كثيرا ما يُسها عن ضرورة ضمان جعل برامج التنمية البديلة - وكذلك البرامج الهادفة إلى تحقيق التنمية المستدامة عموما - تضع في الحسبان على نحو واف بالغرض مسائل الأيدز وفيروسه. والسبب في ذلك يعود جزئيا إلى أن تعاطي العقاقير، الذي أسهم، في بعض الحالات، في انتشار الإصابة بالأيدز وفيروسه، كثيرا ما يُتصوّر على أنه ظاهرة حضَرية فحسب. ولكن باعتبار أن هنالك عادة زيادة في تعاطي المخدّرات في المناطق الواقعة على طول دروب الاتجار الرئيسية، وبالقرب من مناطق الإنتاج الرئيسية، فإن برامج خفض الطلب على المخدّرات وبرامج الوقاية من الأيدز وفيروسه ينبغي دمجها على نحو متكامل في برامج التنمية البديلة، كلّما أمكن ذلك.

واو- اتجاه التنمية البديلة في المستقبل

٤٠- باعتبار تعقيدات أوضاع المخدّرات في العالم، فقد حان الوقت للتساؤل عمّا إذا كان المنظور الحالي للتنمية البديلة وافيا بالغرض للتصدّي للتحدّيات الجديدة. ولعلّ المسألة الأولى التي تستدعي النظر فيها هي خطوط التمييز التي ما تزال قائمة بين عرض المخدّرات والطلب عليها. وقد تناولت الهيئة بالبحث في تقريرها عن عام ٢٠٠٤ العلاقة والتفاعل بين عرض المخدّرات غير المشروعة والطلب عليها وما أفضت إليه الجهود التكميلية من تأثير تآزري؛ وشدّدت كذلك على ضرورة اتّباع نهوج متوازنة وموحّدة ومتكاملة في مكافحة المخدّرات على كافة المستويات من أجل تحقيق الفعالية القصوى.[٢٢] وثمة جدل حول ضرورة مواصلة النظر إلى التنمية البديلة من ناحية تخفيض العرض وحدها تقريبا، كما عرّفته الجمعية العامة في عام ١٩٩٨ في دورتها الاستثنائية العشرين (قرار الجمعية العامة دإ-٤/٢٠ هاء). وإذا كان من الواجب التفكير في تعريف أشمل، فمن الضروري كذلك إمعان النظر في المجتمعات المحلية الريفية وكذلك الواقعة على تخوم المدن وفي المدن من حيث احتياجاتها الإنمائية المنحى فيما يخصّ مكافحة المخدّرات. وينبغي اعتبار التحدّيات التي تواجهها تلك المجتمعات المحلية، وعلى غرار التحدّيات التي تواجهها الجهات المنخرطة في خفض عرض المخدّرات غير

المشروعة والطلب عليها، كسلسلة متصلة تترابط أجزاؤها المختلفة ارتباطا وثيقا. وما الفقر واليأس وعدم وجود آفاق مستقبلية إلاّ بعض الأسباب التي تدفع الأشخاص إلى تعاطي المخدّرات وممارسة أنشطة أخرى ذات صلة بالمخدّرات. والأهم من ذلك أن النطاق الجغرافي لمكافحة المخدّرات مكافحة إنمائية المنحى قد يكون أشمل من النطاق الجغرافي للتنمية البديلة، الذي لا يتجاوز في الوقت الراهن بعض الأجزاء من المناطق التي تُزرع فيها المحاصيل غير المشروعة في العالم.

٤١- علما بأنه لا توجد أي صلات فيما بين مشاريع التنمية البديلة التي نُفّذت حتى يومنا هذا على الصعيد الجزئي أو الكلّي وعلى الصعيدين الإقليمي والعالمي، مما كان من شأنه أن يزيد من فعاليتها لو حدث. ولتصحيح هذا الوضع، ينبغي إخراج التنمية البديلة من حدود نهج "كل مشروع على حدة" واعتبارها مسألة جامعة لعدّة قطاعات، تضمّ زمرة من الجهات الفاعلة على الصُعد المحلي منها والوطني والدولي. وما تحتاجه المناطق الأكثر تضرّرا من مشاكل المخدّرات، وكذلك البلدان التي يسود فيها اقتصاد المخدّرات غير المشروعة، إنما هو اتّباع نهوج إنمائية شاملة تأخذ هذه المشاكل في الحسبان على نحو أشمل. وبعبارة أخرى، ثمة حاجة لاتّباع نهوج إنمائية شاملة تدمج في المسار الرئيسي مبادئ التنمية البديلة وممارساتها معا، بما في ذلك التنسيق مع وكالات إنفاذ القانون، سواء كان ذلك في سياق ريفي أو حضري.

٤٢- كما إن برامج التنمية البديلة تكون أكثر فعالية باعتبارها جزءا متكاملا من برنامج إنمائي وطني شامل مستدام، يهدف إلى رفع مستوى الرفاه الاقتصادي والاجتماعي للسكان كلّهم. وقد أشير إلى مسألة محاصيل المخدّرات غير المشروعة في ورقات استراتيجية الحدّ من الفقر الخاصة ببوليفيا، وكذلك بجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية (التي بذلت جهودا لمعالجة المشاكل المتصلة بإدمان الأفيون والمنشّطات الأمفيتامينية).[٢٣]

٤٣- وبإدماج عرض المخدّرات والطلب عليها معا، يكون من الضروري إعادة رسم حدود التنمية البديلة من حيث "مصادر الرزق البديلة". وفي الكثير من البرامج التي صُمّمت مؤخّرا، انصبّ التركيز على مصادر الرزق البديلة لأن هذا المفهوم، تبعا للفهم المتأصّل للتفاعل الحاصل من المستوى الأسري إلى مستوى السياسة العامة، هو مفهوم أوسع من التنمية البديلة ويمكن تعميمه على نحو أفضل. وتنطوي استراتيجية مكافحة المخدّرات التي اعتُمدت مؤخّرا لفائدة أفغانستان، على سبيل المثال، على إيجاد مصدر رزق بديل باعتبار ذلك أحد مجالات التدخّل الرئيسية. وقامت إكوادور وبوليفيا وبيرو وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) وكولومبيا في الآونة الأخيرة باعتماد خطة بشأن مصادر الرزق البديلة المستدامة كجزء من نهج إقليمي تسلكه لمكافحة زراعة المحاصيل غير المشروعة.

٤٤- لكن لا ينبغي النظر في مصادر الرزق البديلة المشروعة لفائدة المناطق الريفية وحدها حيث تُزرع محاصيل المخدّرات غير المشروعة، وإنما في المناطق الريفية والحضرية معا حيث تُتعاطى المخدّرات غير المشروعة. وفي العديد من الحالات، يفقد المنتجون والجماعات المحلية البنية التقليدية اللازمة لتقديم المساعدة إلى منتجي ومتعاطي المخدّرات غير المشروعة على التصدّي للمشاكل الاجتماعية والاقتصادية. ذلك أنه يُلاحظ على الخصوص أن متعاطي المخدّرات غير المشروعة يعانون في كثير من الأحيان من التهميش ويعيشون ظروفا صعبة في الأحياء الفقيرة في المدن الكبيرة، وقد يحتاجون إلى أن تُبذل لأجلهم جهود إنمائية خاصة للتغلّب على مشاكلهم. ومن المحتمل أن تُجبر العصابات العنيفة أفراد الجماعات المُهمّشة في المناطق الحضرية على الاتجار بالمخدّرات

في الأزقّة. وكثيرا ما يكون المتّجر بالمخدّرات في الأزقة مدمنا لها ويحتاج إلى الوصول إلى برامج الوقاية والتعليم والعلاج. وفي هذه الأوضاع، قد لا تكون هناك أي فرص لكسب دخل مشروع. ومن ثم تستدعي الضرورة في هذه الحالات إلى وضع سياسات محدّدة بدقّة تتضمّن مدخلات تسهم بها الفئات المتضرّرة نفسها بهدف تقديم المساعدة على التقليل من مشاكل المخدّرات، بما في ذلك الجرائم المتصلة بالمخدّرات.

٤٥- في مجتمع اليوم الآخذ في العولمة، لم تعد تستطيع البلدان المانحة، أن توجّه الانتباه إلى من يتعاطون المخدّرات في إقليمها فقط. فإذا كان الطلب يؤثّر بالفعل في العرض، فمن الجائز أن يؤثّر كذلك الطلب المحلي (في البلدان التي تُنتج فيها المخدّرات غير المشروعة)، وكذلك الطلب الدولي، في إنتاج المخدّرات. وتنعكس تبعات ذلك على المجتمع الدولي، بحيث لا يكفي النظر إلى التنمية البديلة أو برامج مكافحة المخدّرات الإنمائية المنحى في إطار دوائر العرض والطلب المحدودة فقط داخل بلد واحد أو منطقة واحدة.

٤٦- بإمعان النظر إلى الأهداف المنصوص عليها في الإعلان السياسي الذي اعتمدته الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين، فإنه من غير المؤكّد أن تكون التنمية البديلة فعّالة إذا اعتُبرت جدواها على الصعيدين الفردي والمجتمعي المحلي فقط. إذ كما أشير إليه أعلاه، ثمة عوامل وطنية ودولية عدّة لها دور في الاقتصادات المحلية، بما فيها اقتصادات المخدّرات غير المشروعة. ومن الضروري النظر في شروط التبادل التجاري، على سبيل المثال. فهل تُقدَّم تنازلات تسهيلية وافية بالغرض لزارعي المحاصيل البديلة لضمان أن تحصل منتجاتهم على سعر منصف؟ وهل الأسواق الدولية مفتوحة بما فيه الكفاية للسماح لمحاصيل ومنتجات التنمية البديلة من الوصول إليها بدون عوائق؟ وقد أعادت لجنة المخدّرات، في قرارها ١٤/٤٥، التأكيد على ضرورة تشجيع إمكانية وصول المنتجات والمحاصيل الواردة من مناطق التنمية البديلة إلى الأسواق الدولية. وأهاب المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في قراره ٣٧/٢٠٠٣ المؤرّخ ٢٢ تموز/يوليه ٢٠٠٣، بالمجتمع الدولي والدول الأعضاء تشجيع إيجاد بيئة اقتصادية مؤاتية لمنتجات التنمية البديلة وتسهيل وصول مثل هذه المنتجات إلى الأسواق الدولية، باعتبار ذلك وسيلة فعّالة وناجعة للقضاء على الاقتصاد غير المشروع. فهل أنشئت الأسواق المحلية على نحو يمنح مزايا للمحاصيل والمنتجات الواردة من مناطق التنمية البديلة؟ ونظرا لقوة الآليات السوقية غير المشروعة، فإن مما يتّسم بأهمية حاسمة في هذا الصدد الحرص على أن تكون الآليات السوقية المشروعة مؤاتية قدر الإمكان للمحاصيل والمنتجات الواردة من مناطق التنمية البديلة. وللقطاع الخاص دور مهم عليه أن يؤدّيه في هذا الخصوص، من خلال فتح الأسواق أمام المنتجات التي تُصنع ضمن إطار تنفيذ برامج التنمية البديلة.

زاي- استنتاج وتوصيات

٤٧- استطاعت التنمية البديلة، كما كانت تُفهم وتُمارس طيلة الخمس عشرة إلى العشرين سنة الماضية، أن تؤدّي دورا، في بعض الحالات، في تحقيق التقليل من الزراعة غير المشروعة لخشخاش الأفيون، وشجيرة الكوكا بدرجة أقل، مع الحرص في الوقت نفسه على مراعاة الاعتبارات الإنسانية تجاه زارعي المحاصيل.

٤٨- إضافة إلى ذلك، أخذ يزداد التسليم بأن نطاق التركيز في التنمية البديلة، على النحو الذي مُورست به عموما، يحتاج إلى توسيعه، مع توجيه قدر أكبر من الانتباه إلى احتياجات فئات المهمَّشين والمهمَلين من السكان في المناطق الريفية والمناطق الحضرية على حدّ سواء. ومن الضروري أن تُعنى الحكومات والمنظّمات الدولية، وكذلك

الأطراف المعنية الأخرى، بضمان توفير مصادر الرزق البديلة المشروعة، المجدية والمستدامة على المدى الطويل، للمجتمعات المحلية المعنية – لا المجتمعات المحلية الزراعية الضالعة بزراعة محاصيل المخدّرات غير المشروعة فحسب، بل كل المجتمعات المحلية المتأثّرة باقتصاد المخدّرات غير المشروعة. ويشمل ذلك وضع برامج للسياسة العامة الاقتصادية والاجتماعية من شأنها توليد وترويج خيارات اجتماعية اقتصادية مباحة قانونا ومستدامة لتلك المجتمعات المحلية والفئات السكانية التي تزاول أنشطة ذات صلة بالمخدّرات غير المشروعة، وكذلك تطبيق تدابير أمنية مستحدثة من خلال إنفاذ القانون على نحو فعّال يُعنى في توجّهه بالمجتمعات المحلية.

٤٩- وبغية تقديم المساعدة إلى الحكومات في تلبية الأهداف المحدّدة لعام ٢٠٠٨ الواردة في الإعلان السياسي، الذي اعتمدته الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين، توصي الهيئة بما يلي:

(أ) ينبغي للحكومات والهيئات الإقليمية القيام بتحليلات شاملة أكثر لحركيات اقتصاد المخدّرات غير المشروعة في فرادى البلدان والمناطق، لفهم تأثيره على مختلف جوانب الاقتصاد المحلي، لأجل ضمان تناسب أي استراتيجية من استراتيجيات التنمية البديلة مع المنطقة المعنية. كما ينبغي للحكومات تعزيز الاستراتيجيات المشتركة لأجل تدعيم برامج التنمية البديلة، بما في ذلك عن طريق توفير التدريب والتعليم والمساعدة التقنية، بهدف القضاء على زراعة المحاصيل غير المشروعة والعناية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

(ب) ينبغي للحكومات، والأمم المتحدة، وسائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، أن تدمج التنمية البديلة ضمن برامجها الإنمائية الأوسع نطاقا. كما ينبغي تغيير نهج "كل مشروع على حدة" المتّبع حاليا، مع توجيه الالتزام نحو وضع استراتيجيات طويلة الأجل لتوفير مصادر الرزق البديلة المشروعة. وعلى سبيل المثال، ينبغي للبلدان المنتجة للقنّب في أفريقيا جنوب الصحراء أن تُدرج مسألة زراعة نبتة القنّب ضمن التعديلات التي ستدخلها مستقبلا على استراتيجيات التخفيف من حدة الفقر؛

(ج) ينبغي للحكومات صوغ سياساتها التجارية المحلية والدولية، وخصوصا السياسات المتعلقة بوصول المنتجات والخدمات الواردة من مناطق التنمية البديلة إلى الأسواق، بهدف المساعدة على التقليل من اقتصاد المخدّرات غير المشروعة أينما وُجد؛

(د) ينبغي للحكومات والهيئات المدنية أن تكون أكثر تأهّبا فتستبق التغيّرات المرتقبة في أنماط تعاطي المخدّرات والاتجار بها، وذلك بغية الحفاظ على موقف استباقي بشأن استراتيجيات توفير مصادر الرزق البديلة؛

(هـ) ينبغي للحكومات أن تضمن إسهام أنشطة إنفاذ القانون في المناطق التي تُزرع فيها المحاصيل غير المشروعة في بناء الثقة بين المجتمعات المحلية والسلطات المحلية، كما ينبغي لها أن تشجّع على مشاركة المجتمعات المحلية في صوغ السياسات العامة مشاركة أكثر بغية التعامل مع مختلف جوانب مشكلة المخدّرات. ولكي يكون إنفاذ القانون فعّالا ينبغي اعتباره عاملا مساندا في سياق التنمية الاجتماعية الاقتصادية الشاملة. وينبغي أن تُدعى الحكومات إلى الحرص على أن يكون موظفو إنفاذ القانون الذين يعملون مع المجتمعات المحلية المتأثرة باقتصاد المخدّرات غير المشروعة، مدرّبين بقدر كاف على مبادئ التنمية البديلة. ويجب تنفيذ برامج إبادة المحاصيل غير المشروعة وبرامج توفير مصادر الرزق البديلة في وقت واحد معا، لكفالة التآزر؛

(و) كجزء من استراتيجيات التنمية البديلة، ينبغي للحكومات أن تضمن تزويد المجتمعات المحلية بالخدمات

العمومية الوافية بالغرض، مثل التدريس والرعاية الصحية والبنى التحتية. وفي المناطق الريفية، ينبغي توفير المساعدة والحماية للسكان المزارعين في مجالات تأمين الأرض وتنمية الأرض المستدامة؛

(ز) ينبغي للحكومات الترويج للمشاركة الأكبر من جانب النساء والرجال المحليين، وكذلك المنظّمات غير الحكومية وسائر أعضاء المجتمع المدني، في وضع واقتراح الحلول لمختلف جوانب مشكلة المخدّرات التي تؤثّر في حياتهم اليومية؛

(ح) ينبغي للحكومات، وغيرها من الأعضاء في المجتمع الدولي، النظر في إحداث المزيد من التغييرات السياساتية الوطنية و/أو الدولية الداعمة، من أجل المساعدة على خفض اقتصاد المخدّرات غير المشروعة أينما وُجد. وينطوي ذلك بخاصة على اتّباع سياسة تجارية محلية ودولية وعلى انفتاح للأسواق أمام المنتجات والخدمات الواردة من مناطق التنمية البديلة؛

(ط) ينبغي للحكومات، وغيرها من أعضاء المجتمع الدولي، النظر في المسألة القائلة بأنه لما كانت مناطق إنتاج المحاصيل غير المشروعة تُمثّل عموما المناطق المهمّشة، لذلك ينبغي بذل المزيد من الجهود لتنمية تلك المناطق. ويجوز أن تُنفّذ هذه التنمية في إطار برنامج لأجل توفير مصادر الرزق البديلة أو في إطار برنامج لأجل ترويج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية؛

(ي) ينبغي للحكومات تحديد الفئات من السكان المعرّضة لخطر تعاطي المخدّرات، حيثما وُجدوا، وكذلك تحديد أكثر السياسات والتدابير الإنمائية نفعا لهذه الفئات لدى توفير مصادر رزق بديلة؛

(ك) ينبغي للحكومات، وسائر المؤسسات المعنية، بما في ذلك المنظّمات الحكومية الدولية، تبادل ونشر تجاربها المكتسبة في مجال التنمية البديلة، وضمان مشاركة المجتمعات المحلية والمؤسسات الأكاديمية والبحثية في تلك العملية، بهدف توسيع الأساس المعرفي لبرامج التنمية البديلة؛

(ل) عملا بتوصيات الهيئة لعام ٢٠٠٤، ينبغي للحكومات وغيرها من أعضاء المجتمع الدولي الابتعاد عن الفصل التقليدي بين "العرض والطلب" من حيث تحديد مشاكل المخدّرات وحلولها وضمان إدماجها على نحو متكامل في جميع المستويات، بما في ذلك في سياق التنمية المستدامة.